

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GISELLE CHRISTINA CORRÊA NIENKÖTTER

**A DEMOCRACIA NAS ESCOLAS  
PÚBLICAS ESTADUAIS DO PARANÁ:  
GESTÃO DEMOCRÁTICA OU DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA?**

CURITIBA

2009

GISELLE CHRISTINA CORRÊA NIENKÖTTER

**A DEMOCRACIA NAS ESCOLAS  
PÚBLICAS ESTADUAIS DO PARANÁ:  
GESTÃO DEMOCRÁTICA OU DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração Educação, Cultura e Tecnologia, Área Temática Educação e Trabalho, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rose Meri Trojan  
Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Tais Moura Tavares

CURITIBA

2009

## AGRADECIMENTOS

À Professora Rose pelo sempre carinho, longas e prazerosas conversas, e orientação.

À Professora Tais, mais que educadora, amiga, confidente, *mãe-loba*, por fazer parte de mim para o resto da vida.

À Professora Maria Dativa pela generosidade, amizade e valiosas contribuições no exame de qualificação.

Aos Professores Ângelo, Andréa, Noela, Rose e Tais pelos ensinamentos, incentivo e confiança.

Ao Professor Erasto pela preciosa colaboração no exame de qualificação e aceite de participação na banca.

Ao Professor Jefferson pelo aceite na banca e amabilidade em todos os nossos encontros.

Às funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, pelo acolhimento e dedicação.

À Simoni, amiga de todas as horas, por compartilhar os estudos, as alegrias e as dores nesta jornada e daqui por diante.

À Juliana, que fundamentalmente chegou ao fim do trabalho contribuindo no texto e estando ao meu lado, como irmã.

À Luiza, amiga dedicada, pelas palavras de estímulo e carinho, ombros e ouvidos nas horas difíceis.

À Marilene, Sérgio e Wilson, colegas do mestrado, pelas boas risadas, ótimas discussões e excelentes festas.

À Ana Tereza, Janeslei, Maria Madalena, Marlei e Rosani, mulheres maravilhosas, mais que companheiras de trabalho, amigas que estão comigo em todos os momentos.

À direção e funcionários da APP-Sindicato pelo apoio e compreensão da minha ausência em alguns períodos.

Ao Sálvio, meu companheiro em grande parte deste trabalho, por acompanhar a minha trajetória por onze anos.

Aos meus familiares, que nunca lamentaram a minha ausência e com seu amor só me fizeram crescer.

Muito obrigada!

Mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto:  
que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas  
que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior.  
É o que a vida me ensinou. Isso que me alegra, montão.

*João Guimarães Rosa*

## RESUMO

A presente pesquisa pretende discutir a concepção de “gestão democrática” defendida pelo governo estadual do Paraná, à luz da legislação educacional federal a partir da década de 1980 e dos textos do movimento sindical. O princípio da gestão democrática, que nos movimentos sociais da década de 1980 tem um sentido de transformação da sociedade e de contestação da ordem excludente e elitista presente na educação brasileira, parece se converter num conjunto de procedimentos adotáveis, inclusive, em discursos conservadores. Em 2003, assumiram no plano federal e estadual do Paraná, governos que se auto-proclamaram democráticos e contrários ao ideário neoliberal presente na formulação de políticas da década de 1990. Com isso, no plano da política educacional, adquiriu maior importância o princípio da gestão democrática. Neste contexto, este trabalho indaga: Qual é a amplitude da categoria democracia presente em documentos da educação pública paranaense? De que forma se apresentam os mecanismos de gestão democrática nestes documentos? O tema da democratização da escola limitou-se ao tema da gestão democrática? Em que consiste a atual proposta de gestão democrática? Nessa direção, analisou-se a tradução dessas exigências legais em documentos da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) e da APP-Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná: o *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar* (2007) e as *Edições Pedagógicas da APP-Sindicato*, além do questionário do *Sistema de Avaliação da Educação Básica* (SAEB) de 2003 aplicado aos diretores de escola da rede estadual de ensino do Paraná. Os resultados foram analisados à luz das categorias de democratização da década de 1980, quais sejam: democratização da oferta, dos aspectos administrativos e dos aspectos pedagógicos. Conclui-se que a política neoliberal se apropriou daqueles temas que eram da esquerda da década de oitenta, atribuindo um novo significado à democratização da escola, que passa a ser vista como o compartilhamento da manutenção da escola com os pais, a responsabilização da gestão sobre o diretor, e a gestão democrática reduzida aos mecanismos de participação.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Democratização da escola. Mecanismos de Participação.

## ABSTRACT

The present research discussed the “democratic management” conception supported by the State Government of Parana, enlighten by the Federal Education Legislation referred in the Federal Constitution of 1988 and by the National Education Bases Policy Law of 1996. The democratic management principle, which in the social movement of the 80’s has the meaning of social changing and of contestation of excluding and elitist present in the Brazilian education, seems to convert in a set of adoptable proceedings, inclusive, in conservative speeches. In 2003, the Federal and the State of Parana elected governments, both self-proclaiming as democratic opposing to the neoliberal ideology present in the legislation formulating of the 90’s. According to this, to the state educational politics sphere, the democratic management principle acquired more importance. Within this context, this research questions: What is the amplitude of the democratic category present in the public education documents of the State of Parana? How the democratic management mechanisms are present in these documents? Was the theme of the public schools’ democratization limited to the democratic management? What is consisted in the democratic management proposal? In this direction, the translation of theses legal exigencies were analyzed in the documents of the State Secretary of Education of Parana (SEED) and of the Labor Union of the Education Workers of Parana (APP-Sindicato): the *Aid notes to the School’s Regiment elaboration* (2007) and the *APP-Sindicato Pedagogical Editions*, as also the questionnaire of the 2003 *Basic Education Evaluation System* (SAEB) answered by the school principals of the State Public Education System. The results were analyzed by the democratization categories of the 80’s, being: offering, management and pedagogical aspects of democratization. It is concluded that the neoliberal politic appropriated those themes which belong to the left parties of the 80’s, adding a new meaning to the school’s democratization, which starts being seen as the sharing of the school maintenance with the students’ parents, the management responsabilization to the school principal, and the democratic management reduced to participation mechanism.

Key-words: democratic management, school democratization, educational politics, school management.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - COMPARATIVO ENTRE OS FINS DA EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	52
QUADRO 2 – COMPARATIVO ENTRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	53
QUADRO 3 – COMPARATIVO ENTRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	54
QUADRO 4 – COMPARATIVO ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	54
QUADRO 5 – COMPARATIVO ENTRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	55
QUADRO 6 – COMPARATIVO ENTRE AS NORMAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.....	56
QUADRO 7 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA CGE, DISPONÍVEIS NO <i>SITE</i> .....	79
QUADRO 8 – TEMAS DOS TEXTOS PUBLICADOS NAS EDIÇÕES PEDAGÓGICAS DA APP-SINDICATO NOS ANOS DE 2007, 2008 E 2009.....	89
QUADRO 9 - TAXAS DE RENDIMENTO (APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO), TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO E IDEB NO ESTADO DO PARANÁ.....	95

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA – BRASIL – 1995-2005.....	85
TABELA 2 – MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA – BRASIL – 1995-2005.....	85
TABELA 3 – VOCÊ ASSUMIU A DIREÇÃO DESTA ESCOLA POR.....	91
TABELA 4 – OS ESPAÇOS DE SUA ESCOLA SÃO UTILIZADOS PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS? .....	98
TABELA 5 – OCORRERAM NA ESCOLA.....	99
TABELA 6 – QUESTÕES POLÍTICAS.....	100
TABELA 7 – RELAÇÃO ENTRE O TOTAL DE QUESTÕES NO QUESTIONÁRIO 2003 E AS QUESTÕES RELATIVAS À GESTÃO E À PARTICIPAÇÃO, AOS DIFERENTES SUJEITOS ESCOLARES.....	102
TABELA 8 – RELATIVAMENTE AO PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA.....	105
TABELA 9 - NESTE ANO, QUANTAS VEZES O CONSELHO DE ESCOLA (CE) SE REUNIU? .....	109
TABELA 10 - O CONSELHO DE ESCOLA É COMPOSTO POR.....	111
TABELA 11 – COMPARAÇÃO ENTRE O PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR DOS SUJEITOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO PARANÁ, NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS BRASILEIRAS E NO BRASIL NO ANO DE 2003.....	112



## **LISTA DE SIGLAS**

ABE - Associação Brasileira de Educação  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ANDE - Associação Nacional de Educação  
ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior  
Anpae - Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação  
APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CACE - Coordenação de Assuntos da Comunidade Escolar  
CADEP - Coordenação de Apoio à Direção e Equipe Pedagógica  
CBE - Conferência Brasileira de Educação  
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça  
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CEDES - Centro de Estudos Educação & Sociedade  
CE – Conselho Escolar  
CEE – Conselho Estadual de Educação do Paraná  
CF – Constituição Federal  
CGE - Coordenação de Gestão Escolar  
CGT – Comando Geral dos Trabalhadores  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONCLAT - Congresso das Classes Trabalhadoras  
CONEB - Conferência Nacional de Educação Básica  
CONEd – Congresso Nacional de Educação  
Consed - Conselho Nacional dos Secretários de Educação  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EDUDATA - Sistema de Estatísticas Educacionais  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FSM – Fórum Social Mundial  
Fundepar - Fundação Educacional do Paraná  
GLBTT - Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEB - Movimento da Educação Brasileira  
MEC – Ministério da Educação  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NRE - Núcleo Regional de Educação  
NuPE - Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONG – Organização Não-Governamental  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDS - Partido Democrático Social  
PL – Partido Liberal  
PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP – Projeto Político-Pedagógico  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SEED - Secretaria de Estado da Educação do Paraná  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **SUMÁRIO**

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>1. A CONSTITUIÇÃO DA CATEGORIA DEMOCRATIZAÇÃO</u></b>	<b><u>5</u></b>
1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA	6
1.2 A DEMOCRACIA LIBERAL	9
1.3 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO LIBERAL BRASILEIRO	17
1.4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	24
1.5 OS MOVIMENTOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO E A DESCARACTERIZAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO	33
<b><u>2. OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA</u></b>	<b><u>45</u></b>
2.1 A DEMOCRACIA ESCOLAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	46
2.2 A DEMOCRACIA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996	48
2.3 A DEMOCRATIZAÇÃO ESCOLAR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: SINÔNIMOS?	61
2.4 OS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ: ELEIÇÃO PARA DIRETORES E CONSELHO ESCOLAR	66
<b><u>3. A EXPRESSÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO ESCOLAR NOS DOCUMENTOS OFICIAIS E SINDICAIS</u></b>	<b><u>72</u></b>
3.1 POR QUE TAIS DOCUMENTOS?	75
3.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	87
3.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA OFERTA	94
3.4 A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS PEDAGÓGICOS	97
<b><u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	<b><u>131</u></b>
<b><u>REFERÊNCIAS</u></b>	<b><u>152</u></b>
<b><u>DOCUMENTOS CONSULTADOS</u></b>	<b><u>160</u></b>
<b><u>APÊNDICE</u></b>	<b><u>162</u></b>
<b><u>ANEXO</u></b>	<b><u>166</u></b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende discutir a concepção de “gestão democrática” defendida pelo governo estadual do Paraná, à luz da legislação educacional federal a partir da década de 1980 e dos textos do movimento sindical.

É fato que o fim da ditadura<sup>1</sup> no Brasil foi produto das mobilizações da sociedade civil, entre os quais se destaca o movimento das *Diretas Já*<sup>2</sup> que provocou uma série de outros movimentos de abertura e de anseios pela democracia em diversos âmbitos. Na educação não foi diferente e se estabeleceram movimentos que defenderam e garantiram, de certa maneira, a instituição do princípio da democracia na escola.

Contudo, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN N.º 9394/96) não expressaram totalmente as aspirações daqueles que lutaram nos processos de formulação dos documentos legais. A defesa do princípio constitucional da gestão democrática tem estado presente em gestões de um espectro muito amplo de partidos políticos que se situam mais à esquerda ou à direita.

O princípio da gestão democrática, que nos movimentos sociais da década de 1980 tem um sentido de transformação da sociedade brasileira e de contestação da ordem excludente e elitista presente na educação brasileira, converte-se, então, num conjunto de procedimentos adotáveis, inclusive, em discursos conservadores.

Sem desmerecer a sua importância e o avanço traduzido legalmente, produto da pressão popular, importa considerar que houve um esmaecimento da conquista, não mais se questionando que o que se pretendia estava para além da democratização da gestão da escola.

Em 2003, assumiram no plano federal e estadual do Paraná, governos que se auto-proclamaram democráticos e contrários ao ideário neoliberal<sup>3</sup> presente na

---

<sup>1</sup> A ditadura militar no Brasil governou o país a partir de abril de 1964, após um golpe articulado pelas Forças Armadas em 31 de março do mesmo ano, contra o governo do presidente João Goulart. Terminou em 1985, tendo como marco o movimento das *Diretas Já*.

<sup>2</sup> *Diretas Já* foi o movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1984.

<sup>3</sup> O conceito de neoliberalismo será discutido no capítulo 1.

formulação de políticas da década de 1990. Com isso, no plano da política educacional, adquiriu maior importância o princípio da gestão democrática.

Neste contexto, este trabalho indaga: Qual é a amplitude da categoria democracia presente em documentos da educação pública paranaense? De que forma se apresentam os mecanismos de gestão democrática nestes documentos? O tema da democratização da escola limitou-se ao tema da gestão democrática? Em que consiste a proposta de gestão democrática?

Investigar a amplitude da democratização da escola estadual paranaense é pertinente ao se considerar as duas principais premissas legais do país para a gestão da escola. A primeira refere-se à efetivação do postulado na Constituição Federal (1988) e a segunda à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN N.º 9394/96). Ambas explicitam que a gestão da escola pública deve ser democrática.

Nessa direção, analisou-se a tradução dessas exigências legais em documentos da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) e da APP-Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná: o *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar* (2007) e as *Edições Pedagógicas da APP-Sindicato*, além do questionário do *Sistema de Avaliação da Educação Básica* (SAEB) de 2003 aplicado aos diretores de escola da rede estadual de ensino do Paraná (em Anexo).

Identificar a forma com que a democracia escolar se configura nos documentos supracitados, pode contribuir para o esclarecimento das dificuldades de se instaurar a gestão democrática nas escolas públicas do Paraná. Este é um dos desafios desta pesquisa. Afinal, a maior parte da literatura acerca da gestão democrática escolar assinala *como ela deveria ser*<sup>4</sup> e não necessariamente como ela se apresenta nas escolas a partir dos indicativos legais e traduzidos pelo poder público e pelos movimentos sociais nas suas propostas para a escola básica.

A literatura que indica como a gestão democrática deveria ser é bastante pertinente e não será desconsiderada. Contudo, entender como se configura a democracia na gestão da escola a partir dos documentos, fornecerá subsídios para a construção do perfil da gestão escolar paranaense, objeto de pesquisa do Núcleo de

---

<sup>4</sup> RODRIGUES, 1985; PRAIS, 1990; GONÇALVES, 1994; SANTOS, 1997; HACHEM, 2000; LIMA & VIRIATO, 2000; PARO, 2001, 2002, 2003 e 2004; LOPES, 2002; SAVIANI, 2003 e ALMEIDA, 2003.

Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE) da Universidade Federal do Paraná, do qual participamos.

Ressalta-se que este trabalho se relaciona a uma das pesquisas do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE) da Universidade Federal do Paraná, intitulada *Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino: As relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná*. (GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M., 2006). Esta pesquisa tem o objetivo de estabelecer a relação entre financiamento, condições de qualidade e desempenho estudantil na escola básica, a partir do “amplo mapeamento sobre todas as variáveis relacionadas à qualidade de ensino no estado do Paraná.” (GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M., 2006, p. 14). Entre estas variáveis está o perfil da gestão escolar do estado, contemplando não somente as escolas da rede estadual de ensino – objeto desta dissertação -, mas também todas as escolas das redes municipais de ensino paranaenses.

Embora este trabalho não tenha como objetivo traçar esse perfil, contribui para a sua compreensão na medida em que analisa as concepções de gestão democrática presentes na voz da SEED e do Sindicato. Entende-se aqui que tais concepções são constitutivas do que é ou pode ser o perfil de gestão.

Metodologicamente, utilizou-se como fonte empírica os documentos supracitados da SEED e da APP-Sindicato e a base de dados das perguntas e respostas coletadas dos diretores das escolas paranaenses no respectivo questionário do SAEB 2003 (MEC/INEP, 2006).

Foram consideradas sete questões do questionário 2003 para os diretores, sendo duas sobre o conselho escolar, uma sobre o projeto político-pedagógico e quatro sobre a participação. Os critérios de escolha de cada uma destas questões se relacionam com as formas de participação, os processos decisórios, a elaboração do projeto pedagógico, o conselho escolar, além de outras questões conexas à democratização da gestão das escolas.

Com essa base metodológica, a presente dissertação se constitui de três capítulos. O primeiro remete à teoria sobre a democracia, desde o seu conceito produzido no contexto da consolidação da democracia burguesa européia, passando para a construção da sociedade democrática brasileira. Para esta autora mostrou-se

necessário este recuo histórico, sobretudo para a construção do conceito de democracia que permeia este trabalho.

O segundo capítulo traz a inclusão do preceito da democracia na construção da Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996 e nos processos e demandas que instituíram a democracia nas escolas públicas do Paraná a partir da década de 1980.

Por fim, o terceiro capítulo trata especificamente da categoria democracia nos documentos institucionais e sindicais paranaenses, bem como das questões pertinentes à gestão da escola no questionário do SAEB, com a finalidade de analisar a concepção de democracia e a amplitude da democratização da escola estadual paranaense.

## A CONSTITUIÇÃO DA CATEGORIA DEMOCRATIZAÇÃO



La liberté guidant le peuple (óleo sobre tela, 1830), Eugène Delacroix (1798-1863), 260 X 325 cm, Museu do Louvre-Paris

Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas,  
de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias...  
*João Guimarães Rosa*



## 1. A CONSTITUIÇÃO DA CATEGORIA DEMOCRATIZAÇÃO

Dados os princípios da gestão democrática na constituição de 1988 e na LDB de 1996 e a forma como a democracia escolar é tratada no regimento escolar do estado do Paraná, nos textos do sindicato dos trabalhadores da educação paranaense e nas perguntas do questionário do SAEB para diretores, pode-se inferir que a democracia no âmbito escolar está limitada.

Partindo do pressuposto que a democracia permeia a organização escolar com o escopo de se criar condições para um ensino público de qualidade, assim como a escola poder se tornar o espaço da aprendizagem da democracia, é pertinente entender de que democracia se trata. Ou melhor, esclarecer qual democracia vige no Brasil dentro de um dado contexto histórico, como parte de uma totalidade mundial, na historicidade da dinâmica dos fatos que permearam a construção da sociedade brasileira.

Por isso, trata-se a democratização como categoria no sentido de traçar uma orientação de pensamento que contemple as contradições que fazem da escola um espaço contra-hegemônico, não só de reprodução da relação capital-trabalho, mas de transformação social. Com este sentido passe-se a delinear o conceito de democracia que orienta este trabalho na busca da compreensão dos acontecimentos que levaram à redução da perspectiva da democracia no âmbito escolar paranaense, como parte do processo de democratização.

### 1.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA

A democracia como forma de governo apresenta formas conceituais diferentes de acordo com o modo de produção em que se estabelece.

Na Grécia Clássica (séculos VI ao IV a.C.), com modo de produção escravista, a democracia se originou e se realizou da forma mais direta que já se conheceu na história ocidental, ainda que somente homens livres (mulheres não eram conside-

radas cidadãos), nascidos no Estado pudessem votar e deliberar em assembleia<sup>5</sup>. Classicamente, a definição de democracia vem do grego δημοκρατία - *démokratía* (de *dêmos* 'povo' + *kratía* 'força, poder'<sup>6</sup>) e tem sua origem no trabalho *A Política*, do filósofo grego Aristóteles. (384–322 a.C.).

Aristóteles distinguiu seis formas de governo, estabelecendo como critério o governo de muitos ou de poucos. Ele chamou de *démokratía* (democracia) a um governo injusto governado por muitos, e a um sistema justo o governado por poucos. A este último chamou πολιτεία - *politeía*, normalmente traduzido como *república* (do latim *res publica*, 'coisa pública', 'O Estado'<sup>7</sup>). A *démokratía* de Aristóteles chegou mais perto do que hoje se traduz como democracia direta, e *politeía* refere-se à democracia representativa. (ARISTÓTELES, 1998).

Desta maneira, a partir dos estudos de Aristóteles, as teorias clássicas sobre democracia dividem-na nestes dois tipos de democracia; sendo a direta aquela em que os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação. Já na democracia representativa os cidadãos elegem representantes que votam os assuntos de interesse popular, sendo a forma mais comum nas repúblicas liberais. Para Doimo, a democracia representativa refere-se ao “conceito de participação política [consagrado] nas formações liberal-democráticas em referência à participação institucional, isto é, aquela voltada à tomada de decisões de poder, por meio de representantes escolhidos pelo sistema eleitoral.” (DOIMO, 1995, p. 34).

Sobre o pensamento de Aristóteles, Atílio Boron lembra que “o governo democrático deve necessariamente beneficiar os pobres, pela simples razão de que em todas as sociedades conhecidas até agora estes constituem maioria, e a democracia é, segundo o filósofo [Aristóteles], o governo das majorias em favor dos que nada têm.” (BORON, 2001, p. 268).

No decorrer da história o conceito de democracia foi sendo adequado e reestruturado ao momento histórico e até mesmo aos interesses que àquele servia. No caso deste trabalho, interessa o conceito da democracia liberal, por ser a forma de

---

<sup>5</sup> Em Atenas a tarefa de fazer as leis competia à *Ekklesia*, ou Assembleia do Povo, onde tinham lugar todos os considerados cidadãos. Aí reunidos, discutiam as decisões a tomar e votavam-nas, de braço levantado. O trabalho da Assembleia era previamente preparado por um Conselho, a *Boulé*, composto por 500 membros tirados à sorte anualmente entre os cidadãos que se candidavam. (LEISTER, 2006). Ver Apêndice com o detalhamento da democracia grega.

<sup>6</sup> Dicionário Eletrônico Houaiss, 2001.

<sup>7</sup> Dicionário Eletrônico Houaiss, 2001.

governo que se estruturou no capitalismo e por se caracterizar pela participação<sup>8</sup> representativa.

Como ponto de partida, para se estabelecer a definição de democracia que permeará este estudo, toma-se os conceitos de democracia no liberalismo e no socialismo, expostos no dicionário de política de Norberto Bobbio.

O primeiro parte do conceito clássico da democracia no liberalismo, considerando que o ponto de chegada da democratização é o sufrágio universal. De acordo com Bobbio, o conceito de democracia se esgota em um conjunto amplo de regras do jogo, quais sejam:

1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condições de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para a lista dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO *et al*, 1994, p. 326).

O próprio autor considera que a democracia liberal se finda nos procedimentos para chegar à decisão política e não sobre *o que* decidir. Sobre *o que* decidir, as regras do jogo democrático liberal não estabelecem mais nada. Além disso, todas as regras são geralmente instituídas por leis, algo que se deve levar em conta em relação à diferença entre o que a lei enuncia e o modo como é aplicada. “Certamente nenhum regime histórico jamais observou inteiramente o ditado de todas as regras; e por isso é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos.” (BOBBIO *et al*, 1994, p. 326).

---

<sup>8</sup> Participar: fazer parte de, tomar parte em, fazer saber, informar, anunciar. IN: CUNHA, A. G. da. **Dicionário etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007, p. 584.

Em contraposição, os dicionaristas citados apresentam o conceito de democracia no socialismo, de forma a ampliar as possibilidades de participação do povo na tomada de decisões. (BOBBIO *et al*, 1994).

Na teoria socialista marxista-engelsiana, tomada por Bobbio como exemplo, ao contrário da democracia liberal que tem como ponto de chegada o voto, este se torna o ponto de partida do processo de democratização. Assim, o processo de democratização na perspectiva socialista critica a democracia apenas representativa e defende a democracia direta por meio da ampliação dos canais de participação popular e do controle do poder pela população em conselhos. (BOBBIO, 1994, p. 324).

A partir destes conceitos, toma-se neste trabalho a possibilidade de superação da democracia representativa, nas lacunas que os próprios limites do capitalismo permitem. O pressuposto da democracia socialista é que o voto é a porta de entrada para o redimensionamento dos mecanismos de participação em todas as instâncias.

Para se vislumbrar a possibilidade de uma democracia como forma de governo para o povo, parte-se da democracia liberal que se vivencia, ou seja, aquela que se instaurou a partir da revolução francesa e suas implicações para a consolidação do capitalismo, bem como as suas contradições, que ao mesmo tempo limitam e permitem o avanço da democratização para a classe trabalhadora.

## 1.2 A DEMOCRACIA LIBERAL

A ascensão da burguesia trouxe os princípios da democracia do Estado Moderno, ou seja, a democracia liberal ou burguesa no final do século XVIII, inicialmente na França e depois por toda a Europa. Após a queda da Bastilha, em 14 de julho de 1789, as exigências do burguês foram delineadas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. “Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária.” (HOBSBAWN, 1976, p. 77).

Necessário se faz considerar que a revolução francesa nasce das contradições entre a estrutura do antigo regime e o movimento popular. Para acontecer, a revolução precisou das massas camponesas e famintas, mas depois não olhou mais

para ela. A revolução francesa transferiu o poder político efetivo dos proprietários da terra para os donos da propriedade industrial e comercial. (LASKI, 1973, p. 172).<sup>9</sup>

Seus princípios fundamentaram-se em direitos como liberdade, igualdade e propriedade, porém os dois primeiros relacionaram-se e subordinaram-se ao último. Para o burguês liberal clássico, a propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. Os fins a que serviam a liberdade e a igualdade eram os fins dos proprietários. Ou seja, somente os proprietários exerciam a plena cidadania, sendo a propriedade o “critério do civismo.” (BUFFA, 2000, p. 26). Aos não-proprietários cabia uma cidadania restrita à proteção e à propriedade de si próprios, sem participação ativa na sociedade como, por exemplo, o direito ao voto para todos.

Nesta época a França estava iniciando seu processo de industrialização (já bem adiantado na Inglaterra), definindo-se como proprietários os burgueses, divididos em: donos de terras, oficiais e lojistas manufatureiros.

Se a economia do mundo do século XIX foi fundamentada principalmente sob a influência da revolução industrial britânica, a política e a ideologia deste período foram formadas basicamente pela revolução francesa. A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal para a maior parte do mundo. Segundo o historiador Eric Hobsbawn,

[...] a Revolução Francesa pode não ter sido um fenômeno isolado, mas foi muito mais fundamental do que os outros fenômenos contemporâneos ... Em primeiro lugar, ela se deu no mais populoso e poderoso estado da Europa ... [Em 1789, de cada cinco europeus, um era francês]. Em segundo lugar, ela foi (...) uma revolução *social* de massa, e incomensuravelmente mais radical do que qualquer levante comparável. (HOBSEBAWN, 1976, p. 72, grifo do autor).

Na Introdução (1895) do texto *As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850* de Karl Marx, Engels abstrai a essência de todas as revoluções que aconteceram naqueles anos, em que se inclui a francesa, considerada por Hobsbawn como uma revolução de massa, mas de uma massa depois excluída dos processos consequentes da revolução:

[...] o conteúdo concreto de cada caso, a forma comum de todas estas revoluções era serem revoluções de minorias. Mesmo quando a maioria prestava sua colaboração o fazia – consciente ou inconscientemente – a serviço

---

<sup>9</sup> Harold Joseph Laski (1893-1950), cientista político e pedagogo britânico, ideólogo do Partido Trabalhista Britânico, conhecido como defensor de uma filosofia política derivada do Marxismo.

de uma minoria; mas esta, seja por isso, seja pela atitude passiva e não resistente da maioria, aparentava representar o povo. (MARX & ENGELS, [19–], p. 97).

O liberalismo foi uma doutrina criada por uma minoria, sob a premissa de uma maioria. Este e outros motivos e desdobramentos da revolução situam a democracia liberal no contexto das relações capitalistas de classe, de trabalho e de produção. A necessidade precípua dessa inserção caracteriza a restrição da população nos processos democráticos participativos. Quem não é proprietário não é cidadão efetivamente, mesmo que os preceitos legais de igualdade o indiquem como tal e, conseqüentemente, não tem os mesmos direitos participativos. Na democracia liberal o espaço de participação se amplia do lado do capital: a posse do capital aumenta o poder de decisão.

Na sociedade dividida em donos dos meios de produção e em donos somente de sua força de trabalho, o trabalho se divide em intelectual e manual. No caso das políticas públicas, por exemplo, há os que as pensam e há aqueles a quem resta o subjugar-se – dada a falta de condições materiais e intelectuais para interferirem nas definições políticas que, por sua vez, interferem diretamente em suas vidas. Sujeitos que, nas mais das vezes, vivem maniatados, pelas condições em que se estabeleceu e se configurou a democracia liberal.

Pouco menos de duzentos anos depois da revolução francesa, em 1978, nos últimos dias do *Welfare State*, Macpherson acreditava que o nível tecnológico de produtividade possibilitaria uma vida de bem-estar para todos. O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social imperou na Europa após a segunda guerra mundial, como forma de promoção do bem-estar da população (saúde, educação, moradia etc.) e de regulação da economia. Foi a maneira dos países capitalistas resolverem a crise econômica do pós 2.<sup>a</sup> guerra e fazerem frente ao comunismo, de forma que a população não se engajasse nas fileiras do socialismo.

Segundo Boron,

[...] nessa época de ouro que transcorreu entre 1948 e 1973, o que houve foi um capitalismo que governava politicamente os mercados mediante uma densa rede de regulações e intervenções de todo tipo. Foi exatamente este controle que possibilitou o início de um profundo processo de democratização... A partir da recomposição neoliberal, a situação muda radicalmente e o que observamos, tanto no centro quanto na periferia, é um processo progressivo de esvaziamento e enfraquecimento das instituições democráticas. (BORON, 2001, p. 180).

Sabe-se que a previsão de Macpherson isso não se deu. O Estado de Bem-Estar praticamente desapareceu com o advento do neoliberalismo. O neoliberalismo é a resposta à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado, tomando forma no final da década de 1970 como 'Reaganismo' e 'Thatcherismo'. O arsenal do neoliberalismo inclui o farto uso de neologismos que procuram destruir a perspectiva histórica dando novos nomes a velhos processos ou conferir respeito a pseudoconceitos. Surgem assim conceitos como o pós-moderno, o desenvolvimento sustentável, os movimentos sociais urbanos, a exclusão social, os atores (sociais), as ONGs, a globalização, o planejamento estratégico, que procuram encobrir, ao invés de revelar, a natureza do capitalismo contemporâneo. (CROZIER, 1975).

O neoliberalismo reestruturou a sociedade econômica e socialmente, desde o final da década de 1970, tendo como resultado “uma expansão dos mercados sem precedentes na história mundial do capitalismo.” (BORON, 2001, p. 174).

Este quadro de democracia representativa, que implica em participação restrita do povo nas decisões políticas, desde o início do liberalismo - dado que o movimento operário vem pressionando para a superação dos limites de participação política postos pela burguesia -, abre a perspectiva de elaboração de estratégias no que se refere às transformações do próprio capitalismo. E, nesse contexto, a “conquista da vontade das massas passa pelo afiançamento de uma sólida maioria eleitoral.” (BORON, 2001, p. 116). O voto se torna a principal arma de transformação política da classe trabalhadora, mas também permite a manutenção do capitalismo.

O sufrágio universal, então, encerra uma contradição: a de ser tanto o limitador do avanço da classe dominante mediante a escolha de representantes populares, como o legitimador do poder desta mesma classe.

É com este sentido de exploração do trabalho e de restrição de direitos que se deve distinguir se, nesta democracia, a burguesia é somente a classe politicamente dominante, ou se – com a perpetuação da exploração econômica – ela cede seu poder, pelo menos em parte, à classe trabalhadora. Lukács esclarece que, no caso da burguesia conferir parte do poder às massas operárias, a função da democracia “é a de minar e desorganizar o poder político e econômico da burguesia e de organizar as massas operárias para a ação autônoma”. (LUKÁCS, 1980, p. 22). Esta é a contraditória positividade da democracia restrita ou representativa: limita o poder do povo, mas concede a possibilidade de superação da limitação.

Marx faz a seguinte observação no texto *As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850* ao dizer que a democracia é contraditória no capitalismo porque:

[...] mediante o sufrágio universal, concede a posse do poder político às classes cuja escravidão vem de eternizar: o proletariado, os camponeses, os pequenos burgueses. E priva a classe cujo velho poder social sanciona, a burguesia, das garantias políticas deste Poder. Encerra o seu domínio político nos limites de algumas condições democráticas que a todo momento são um fator para a vitória das classes inimigas e põem em perigo os próprios fundamentos da sociedade burguesa. Exige, de uns, que não avancem, passando da emancipação política à social; e, de outros, que não retrocedam, passando da restauração social à política. (MARX & ENGELS, [19–], p. 139-140).

A incompatibilidade da democracia plena com o capitalismo não será tomada como um fim, mas justamente como o início de uma transformação a partir da tomada de consciência desta limitação democrática na sociedade atual. Boron citando o filósofo mexicano Carlos Pereyra, diz que a “expressão ‘democracia burguesa’ é um ‘conceito monstruoso’, pois esconde uma circunstância decisiva da história contemporânea: a democracia foi obtida e preservada, em maior ou menor medida em distantes graus, *contra* a burguesia... (1990, p. 33, grifos do autor)<sup>[10]</sup>.”

Em primeiro lugar porque é errôneo atribuir à burguesia a conquista da democracia, pois esta foi produto de lutas históricas das massas populares, primeiro contra a monarquia e a aristocracia, depois e continuamente, contra o capital. Em segundo lugar, porque o adjetivo *burguesa* é acessório e estereotipado, pois o valor<sup>11</sup> da democracia sofre mudanças, independentemente de suas derivações.

Por isso, uma expressão como ‘capitalismo democrático’ recupera o verdadeiro significado da democracia com mais fidelidade que a frase ‘democracia burguesa’, ao destacar que suas marcas e notas definitivas - eleições livres e periódicas, direitos e liberdades individuais etc. – são, apesar de sua inegável importância, formas políticas cujo funcionamento e eficácia específica não bastam para esconder, neutralizar nem muito menos dissolver a estrutura intrinsecamente antidemocrática da sociedade capitalista ... (BORON, 2001, p. 275, grifos do autor).

Capitalismo democrático é a melhor forma de denominar a democracia “realmente existente”, pois a forma como se materializa o seu poder é inseparável da estrutura econômico-social sob a qual se sustenta: o modo de produção capitalista.

<sup>10</sup> PEREYRA, C. **Sobre la democracia**. México: Cal y Arena, 1990.

<sup>11</sup> Segundo Coutinho, o valor é uma categoria ontológica social. “As objetivações da democracia (...) tornam-se valor na medida em que contribuíram, e continuam a contribuir, para explicitar as componentes essenciais contidas no ser genérico do homem social.” (COUTINHO, 1984, p. 24).



A limitação da democracia no capitalismo ratifica a expressão “capitalismo democrático”, posto que a democracia atenda também aos interesses do capital, com todos os benefícios à classe trabalhadora obtidos pela sua própria luta e não como benesse da classe dominante.

Tem-se então que o liberalismo “realmente existente” não possibilita a democracia plena<sup>12</sup> e a fruição de direitos. Ao contrário, o “elitismo político liberal” teme as maiorias, pois compreende que a massa tende a “deixar-se arrastar por meros impulsos irracionais, e oprimir, assim, grupos minoritários.”<sup>13</sup> (GARGARELLA, 2004, p. 99). Isto é uma falácia, pois os grupos minoritários, isto é, a classe dominante, usa de toda a sua força de exploração a partir do trabalho, sobretudo, para arrefecer os ânimos das massas.

Com efeito, se ordenássemos os sistemas políticos democráticos segundo o lugar que reservam à intervenção direta da cidadania na discussão e decisão de assuntos públicos, deveríamos colocar o liberalismo no extremo reservado aos sistemas mais limitativos da participação política das maiorias. (GARGARELLA, 2004, p. 100).

A restrição do exercício democrático é o fenômeno que caracteriza a democracia representativa. Coutinho afirma que diversos pensadores liberais defenderam e procuraram dar à expressão *democracia* um sentido restrito como forma de conservação da ordem. Cita Schumpeter<sup>14</sup> como um dos principais reducionistas do conceito de democracia ao liberalismo ao dizer que este pensador afirma que “não se formam maiorias, a política é feita por elites; o povo, aliás, não consegue juntar razão e interesse, é incapaz de avaliar racionalmente aquilo que lhe interessa efetivamente.” (COUTINHO, 2003, p. 19). Nesta perspectiva, a democracia se restringe

---

<sup>12</sup> A democracia “realmente existente” se restringe à escolha bianual entre elites (não se escolhe quem pode se candidatar, apenas vota-se em um dos candidatos impostos), as maiorias não têm ingerência na escolha de quem pode se candidatar, na distribuição do orçamento público, por exemplo. Numa democracia plena, as maiorias discutiriam e decidiriam, através do voto, os investimentos e as políticas sociais desejadas.

<sup>13</sup> O autor dá interessantes exemplos, ingleses e americanos, sobre os subterfúgios criados pelos teóricos do campo para limitar a participação política dos desafortunados, sem propriedade. Ver GARGARELLA, 2004, p. 100. Roberto Gargarella é professor de Teoria Constitucional e Filosofia Política na Universidade de Buenos Aires – UBA e na Universidade Torcuato Di Tella, também na capital da Argentina.

<sup>14</sup> Segundo Coutinho (2002, p. 19), “... pensador liberal que (...) buscou responder [ao] avanço da democracia foi Joseph A. Schumpeter, brilhante economista, autor, entre outros, do livro *Capitalismo, socialismo e democracia*.” Para Atílio Boron, sua concepção política era minimalista, ao reduzir o projeto democrático aos seus conteúdos formais e procedimentais. (BORON, 2001, p. 268).

ao método de escolha dos dirigentes entre membros das elites, ao contrário do que Coutinho chamou de “valor universal da democracia”.

A completa realização do capitalismo democrático é, no sentido exato do termo, um campo de batalha decisivo entre burguesia e proletariado, ou seja, entre capital e trabalho. O desenvolvimento das contradições de uma determinada forma de condução política é a condição para a sua dissolução e o surgimento de uma nova forma. (MARX, 2006, p. 553).

Mesmo com seus limites, o capitalismo democrático amplia o espaço político, mas dentro da lógica capitalista não há permissão para a igualdade social, pois esta democracia legitima a ordem capitalista. Afinal, o sufrágio universal garante somente a representatividade, entendida como a delegação do poder. Não é uma representação com controle social, que indicaria uma possibilidade de intervenção para além do voto. Controle social significa a ação da sociedade civil sobre o Estado a partir da “ampliação da participação popular e o compartilhamento da gestão com a sociedade civil organizada, através da criação de mecanismos sistemáticos de discussão das prioridades de governo e de avaliação dos serviços públicos pela população.” (MICHELETI, 2000, p. 24).

A contradição inerente à democracia via sufrágio está justamente na ampliação da mera participação pelo voto, encontrando formas de maior influência nas complexidades e contradições dos Estados burgueses. É uma consequência das próprias necessidades do processo de acumulação capitalista, do avanço das lutas sociais, da crescente capacidade reivindicativa das massas e da paulatina modificação da correlação de forças em favor das classes populares. É a partir daí que Engels constata com esperança o fato de que “... as instituições estatais nas quais se organiza a dominação da burguesia oferecem novas possibilidades à classe trabalhadora para lutar contra estas mesmas instituições...” (MARX, 2006, p. 40 - Prefácio de Engels à primeira edição inglesa do Capital – 1886).

Desta forma o voto, como uma das possibilidades de democratização social, não deve ser desconsiderado, pois representa um meio, ainda que limitado, das classes desfavorecidas para a intervenção política. E é neste aspecto que se situa não só o voto, mas o conjunto de regras do jogo democrático, considerando a sua aplicabilidade e a possibilidade de sua transformação para a ampliação da participação popular, se compreendendo a democracia não como um *estado*, e sim um contínuo *processo*, isto é, a democratização.

Nesse sentido, Lima indica que a democracia não pode ter caráter universal por receber “alcunhas, adjetivos, derivativos.” (LIMA, 2006, p. 46). Não é possível captar a *essência* da democracia por esta encerrar interpretações e localizações históricas diferentes, como esclarecido no início deste capítulo ao referenciar o conceito em Bobbio.

Coutinho inclusive, se retratou ao dizer que quando escreveu em 1979 o artigo *A democracia como valor universal*, o fez sob este título mais por provocação ao dogmatismo marxista-leninista. Em suas palavras:

Hoje, se reescrevesse esse velho ensaio, (...), acho que não teria nada a modificar em seu conteúdo: mas, certamente, poria (...) outro título, ou seja, A democratização como valor universal, já que o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento -, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política. (COUTINHO, 2003, p. 16-17).

A democracia assume assim o caráter de conceito em constante disputa podendo significar, no capitalismo, o direito individual de *liberdade* para *possuir* e de *igualdade* perante a lei. Vale lembrar que os pressupostos do liberalismo, sob a lógica capitalista, ainda são os mesmos definidos por Marx.

Só reinam (...) igualdade, liberdade, propriedade... Liberdade, pois o comprador e o vendedor de uma mercadoria – a força de trabalho, por exemplo – são determinados apenas pela sua vontade livre. (...) Igualdade, pois estabelecem relações mútuas apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um só dispõe do que é seu. (...) A única força que os junta e os relaciona é a do proveito próprio, da vantagem individual, dos interesses privados. (MARX, 2006, p. 206).

Assim, reafirma-se que o conceito de democracia no capitalismo ou de capitalismo democrático encerra uma contradição: as limitações impostas pelo capitalismo se opõem às transformações desejadas pela maioria, mas permitem a criação das condições para que os trabalhadores lutem pela construção de uma sociedade realmente igualitária. A desigualdade social e a falta de liberdade que se ocultam sob a capa da igualdade e da liberdade formais.

Compreende-se a amplitude da concepção de um socialismo democrático, por não existir em última instância socialismo sem democracia tampouco democracia

sem socialismo<sup>15</sup>, pois a igualdade – real, efetiva, plena – é o ápice da plena democracia. Isto corrobora com as afirmações de que no capitalismo só pode haver uma democracia restrita.

No Brasil, a democracia restrita parece ainda mais contundente quando se une a isso a herança portuguesa do patrimonialismo e das práticas clientelistas desde a colonização, como se verá a seguir.

### 1.3 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO LIBERAL BRASILEIRO

O Brasil, além de *pegar o bonde andando* no que se refere ao liberalismo e só pôr em prática os pressupostos econômicos do capitalismo, com a resistência da oligarquia agrária, ainda tem como agravante a construção de uma sociedade sob o domínio de um país – Portugal - atrasado econômica e politicamente, que imprimiu neste processo um caráter burocrático e patrimonial.

Pensadores brasileiros também delinearão o conceito de democracia, porém na perspectiva peculiar e tardia com a qual o liberalismo chega ao Brasil, assim como é peculiar à sua história desde a dominação portuguesa. Os princípios do capitalismo democrático chegaram aqui no início do século XIX, tendo maior influência a partir da Independência de 1822, já com a forte marca da exclusão da participação popular.

Para Costa (1999), os principais adeptos do liberalismo no Brasil foram homens interessados na economia de exportação e importação, proprietários de grandes extensões de terra e escravos. Estes ansiavam por manter as estruturas tradicionais de produção, libertando-se do jugo de Portugal e ganhando espaço no livre-comércio. Esta elite tencionava manter as estruturas sociais estamentais e econômicas agrárias. Após a independência, os liberais pretendiam ampliar o poder legislativo em detrimento do poder real.

---

<sup>15</sup> Se entendermos por socialismo a criação das condições para que a igualdade seja efetiva não só no plano econômico-social, mas também no plano político – para que, ao lado da socialização dos meios de produção, haja também a socialização do poder -, então devemos ter claro que *não há democracia plenamente realizada sem socialismo*. (COUTINHO, 2003, p. 32, grifos do autor). Na verdade, quem enuncia a inexistência da democracia no capitalismo é Rosa Luxemburgo. (Rosa fez esta afirmação em carta a Sonia Liebknecht, anterior a 24 de dezembro de 1917. In: **Gesammelte Briefe**. Tradução de: s/ autoria, v. 5. Berlim, Dietz Verlag, 1984).

Para compreender como se estabeleceu o capitalismo democrático no Estado brasileiro, de acordo com os pressupostos até aqui expostos, e como a sociedade brasileira se organizou na tentativa de conquista de espaços de democratização, faz-se necessário investigar este processo.

Desde a colonização – organizada a partir do *loteamento* do território entre a elite portuguesa pelo sistema das capitanias hereditárias – o poder no Brasil é calcado no patrimonialismo<sup>16</sup>, organizado e guiado pela alternância do poder entre as classes dominantes. Embora não tenha vingado como sistema colonizador, as capitanias hereditárias inauguraram as grandes propriedades, de caráter patrimonial, no país.

O patrimonialismo também se caracteriza pela dominação senhorial, baseada na economia escravista, com estrutura dual: a dominação tradicional dos senhores e a ordem legal que o liberalismo trouxe para o Brasil. Esta estrutura dualista dá origem à outra forma de dominação: a estamental. O alto nível de burocratização e funcionalismo que o liberalismo brasileiro herdou do português possibilitou a dominação estamental como forma de organização política. Para as elites dominantes, o estamento<sup>17</sup> senhorial representava a *sociedade civil*, o *povo*, sendo a ele atribuído o direito de voto e de opinião. “A democracia<sup>[18]</sup> não era uma condição geral da sociedade.” (FERNANDES, 2006, p. 63).

---

<sup>16</sup> Organização política básica brasileira herdada da forma de organização do Estado português. O patrimonialismo é marcado pela apropriação de cargos e apresenta caráter burocrático – não no sentido do aparelhamento racional de Weber -, mas no sentido da dependência da articulação destes cargos em torno do governante. Esta forma de organização política é mantida pelos estamentos dominantes, sobretudo o estamento senhorial, subordinados àquele governo. (FAORO, 2001; FERNANDES, 2006).

<sup>17</sup> Max Weber chama de estamento o conjunto de homens que reclamam uma situação estamental, ou seja, uma pretensão de privilégios. (WEBER, 1964, p. 244-245). Faoro, baseado em Weber, localiza a origem dos estamentos brasileiros na Coroa Portuguesa quando o Estado português se aparelha “com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas. Esta corporação de poder se estrutura numa comunidade: o estamento.” Continua esclarecendo que estamento não é sinônimo de classe social, pois esta se forma por interesses econômicos, podendo agregar diferentes estamentos. O estamento político, de interesse neste trabalho, constitui uma comunidade onde seus membros pertencem a um mesmo grupo qualificado para o exercício do poder. “O estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.” (FAORO, 2001, p. 60-61).

<sup>18</sup> “... o povo se manifestaria diretamente, mas não todo o povo, senão o apto a representar o país, pelos rendimentos, cultura e propriedade.” (FAORO, 2001, p. 429). Sobre os processos eleitorais no decorrer do século XIX ver Faoro (2001, p. 414-444).

Economicamente, o estamento senhorial se distinguia pela extração, lavoura e comércio dos produtos. Para Caio Prado Jr (1997, p. 31) o sentido da colonização brasileira se detém no caráter mercantil. “Será a empresa do colono branco, que reúne, à natureza, pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre raças inferiores que domina: indígenas ou negros africanos importados.”

O colono branco, referenciado por Prado Jr, é o senhor do engenho, da exploração dos minérios, do algodão e, mais tarde, do café. Prado Jr (1997, p. 32) entende que o Brasil se constitui com objetivo exterior: “sem considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. (...) Nada mais que isto.”

O *senhor*, sua família, seus empregados (escravos) e agregados inauguram o estamento senhorial (ou patrimonial), baseado na dominação patriarcal<sup>19</sup>, que representa a base da divisão de classes brasileira. O senhor terá posição-chave no controle da economia e da sociedade ou, conforme Florestan Fernandes (2006, p. 184, grifos do autor) “na estrutura de poder da ‘sociedade nacional’.”

Contudo, a sociedade nacional possuía outros sujeitos que embora não tivessem nenhum ou somente um pequeno poder, constituíam-se em peça chave tanto na produção e manutenção da economia, como na conservação do poder nas mãos dos senhores. Eram famílias tradicionais, provindas na maioria, da nobreza portuguesa, além de funcionários da corte - mas não necessariamente proprietárias de latifúndios. Formadas por profissionais liberais, comerciantes, jornalistas, políticos, militares, professores etc., as famílias tradicionais constituíram um estamento que, ainda timidamente, disputava poder com os senhores fazendeiros. Florestan Fernandes (2006) as denominou *estamento intermediário*. Esse era um estamento que disputava o poder *por dentro*, vivia subsidiariamente sob o poder dos senhores latifundiários.

---

<sup>19</sup> Segundo Weber, a dominação patriarcal é um tipo específico de dominação tradicional. A dominação tradicional opera sobre a economia, com o máximo rigor na dominação patriarcal, “as quais não se apoiam em nenhum quadro administrativo próprio dos senhores que possa encontrar-se em oposição com os demais membros da associação [escravos, agregados etc.]...” (WEBER, 1964, p. 190, tradução nossa). No caso do Brasil, a economia no patrimonialismo é o “*oikos* [*lar, casa, meio*, em grego] do senhor com cobertura total das [suas] necessidades ... Neste caso as relações econômicas estão estreitamente vinculadas à tradição, o desenvolvimento de mercado encontra-se obstaculizado, o uso de dinheiro é essencialmente natural, orientando-se pelo consumo, e em consequência não é possível a formação do capitalismo [não do capitalismo como tipo ideal weberiano, mas de um capitalismo dependente e atrasado em relação ao europeu].” (WEBER, 1964, p. 190, tradução nossa).

O estamento intermediário junto ao governo abala o *status* senhorial no fim do escravismo e do período imperial, em favor da condição burguesa que algumas famílias tradicionais, advindas em parte da nobreza portuguesa, já alçavam.

No anseio de manter os seus privilégios, o *senhor* adequou suas estratégias econômicas e sociais, tão funcionais até o momento para mantê-lo no poder, às novas formas que emergiam com o capitalismo, entre elas a competitividade. Dessa forma, o capitalismo brasileiro tem o seu início marcado por forte controle estamental de renda e poder e, portanto, igualmente desigual. Nota-se então que o capitalismo nacional não seguiu o padrão capitalista das nações mais avançadas (caracterizado pela propriedade privada, livre iniciativa e redistribuição de renda e poder), e sim sustentou uma “economia *colonial* exportadora, de fundamento escravista, (...) numa economia capitalista dependente em formação...” (FERNANDES, 2006, p. 187). E com base no privilégio, que ora substitui ora contamina a lógica competitiva própria do capitalismo no seu modelo clássico.

Deste modo, a dominação patriarcal senhorial permanecia na transição do século XVIII para o XIX. Mas a chegada do novo século e a *modernidade* que o acompanhava punha os estamentos intermediários em condições de disputa com o senhor agrário. O novo estamento exigia “poder agir socialmente como e enquanto membros dos estamentos dominantes.” (FERNANDES, 2006, p. 187).

Isso não alterava em nada a realidade histórica. Os que possuíam o poder emanado da condição senhorial aceitavam de boa fé essa igualdade fictícia, alimentada pela tradição e pela solidariedade patrimonialista, (...), e dele tiravam proveito prático (pois os estamentos hegemônicos atrelavam a si, dessa maneira, os estamentos intermediários, que não tinham, por sua vez, nenhuma probabilidade de autonomização e de ‘rebelião dentro da ordem’). (FERNANDES, 2006, p. 189-190, grifos do autor).

Ou seja, o estamento senhorial *abraça* os estamentos intermediários com o objetivo de manter o *status quo*, criar laços de lealdade e duplo interesse, e aprender com eles – mais modernos, sem vínculos com o campo – os meandros da modernidade que o capitalismo anunciava. A estratégia dos *senhores* foi a da defesa da propriedade, da escravidão e de outros componentes tradicionais aliada à apropriação dos novos meios de organização do poder, de forma a se integrarem à sociedade nacional que emergia. O setor moderno vai ser composto por esses setores intermediários, mas também pelo setor ligado ao grande comércio de exportação e importação.

Contudo, ao final do século XIX, com a proclamação da república, pessoas pertencentes à parte subjugada da *sociedade civil* (escravos agora livres e homens livres vadios ou agregados, ou seja, pessoas de “extração social *inferior*”), ascendem socialmente, principalmente formando-se religiosos católicos<sup>20</sup>. (FERNANDES, 2006, p. 190, grifos do autor). Sentindo-se ameaçados, os *homens de bem* dos estamentos intermediários trataram de utilizar-se dos papéis que ocupavam na rede institucionalizada do poder para ordenar as leis aos seus interesses, de modo que seus privilégios não fossem abalados pela *ascensão* dos menos favorecidos social e economicamente.

Aqui Florestan Fernandes percebe o primeiro sopro de democracia na sociedade brasileira, mesmo que *outorgada* de acordo com os interesses dos estamentos intermediários:

Daí surgiram [do receio da ascensão de alguns plebeus] inovações úteis e aparentemente “democráticas” (principalmente nas esferas em que esses estamentos [os intermediários] transferiam para a coletividade os ônus do financiamento, que não podiam enfrentar, do seu próprio status, com medidas pertinentes à gratuidade do ensino e outras garantias sociais, às quais dificilmente a plebe teria acesso). (FERNANDES, 2006, p. 192, grifos do autor).

Essa “burguesia brasileira” compôs com o próprio Estado o estamento dominante. Esta é a diferença básica entre a revolução burguesa brasileira e a francesa: lá a burguesia se uniu ao Quarto Estado (sobretudo os camponeses), mesmo que depois os rechaçasse. Aqui, não houve participação popular: o estabelecimento do capitalismo democrático deu-se entre estamentos que estavam no poder ou próximos dele.

Na *cauda da burguesia*, na acepção de Florestan Fernandes, a população obtinha o *direito*<sup>21</sup> de travar pequenas batalhas para ganhos muito pequenos. O que importava era que a hegemonia burguesa que se estabelecia não sofresse abalos. A transição entre a hegemonia oligárquica (“era senhorial”) e a sociedade de classes (“era burguesa”) marca o início da modernidade brasileira. A burguesia brasileira não

---

<sup>20</sup> “Sobram ainda, para os indivíduos livres da colônia, as profissões liberais (...). São naturalmente ocupações por natureza de acesso restrito. Exigem aptidão especial, preparos e estudos que não se podem fazer na colônia, e portanto recursos de certa monta. (...). Restará a Igreja. Esta sim oferece oportunidades mais amplas. Os estudos se podiam fazer em grande parte no Brasil...” (PRADO JR, 1997, p. 280).

<sup>21</sup> Partidos comunistas e sindicatos se organizavam no início do século XX, influenciados pela onda anarquista europeia, aportada aqui com os imigrantes.



se estabelece num plano próprio de poder (como o fez a francesa), mas pelas beiras, se justapondo aos latifúndios e às cidades com o comércio.

Em relação às classes desfavorecidas, a dominação burguesa no Brasil foi autocrática - contraditória aos ideais liberais – e repressiva. Quanto à autocracia, utilizava-se dos métodos antigos, do Império, para cercear a formação e a difusão de processos democráticos que se tentasse instituir. Os processos existiam legalmente, mas não eram operados na sociedade. A repressão teve longa duração, “indo do mandonismo, do paternalismo e do ritualismo eleitoral à manipulação dos movimentos políticos populares, pelos demagogos conservadores ou oportunistas e pelo condicionamento estatal do sindicalismo.” (FERNANDES, 2006, p. 244-245).

Francisco de Oliveira analisa que na história do Brasil desde o período posterior à Independência, e mesmo após a queda da ditadura militar de 1964 com o retorno das eleições diretas, o regime de dominação sempre foi estatal (constitucional) e despótico.

[...] o regime tem sido estavelmente despótico com breves períodos de abertura ou relaxamento; [democrático] propriamente seria uma temeridade, ainda quando o formalismo reinante nas ciências da política e da sociologia não tenha muitos pruridos em [chamá-lo] assim. (OLIVEIRA, 2000, p. 59).

Isto não significa que não houve conflitos e manifestações populares. Contudo, Florestan Fernandes diz que é nos conflitos intraclasses e sua acomodação que se assenta a “consolidação conservadora da dominação burguesa no Brasil.” (FERNANDES, 2006, p. 245). Esta consolidação se dá pela nova oligarquia, que o faz por meio do equilíbrio realizado entre os setores intermediários e os industriais. Desta forma, ela conseguiu resguardar os seus interesses, tanto os tradicionais quanto os modernos.

Portanto, foi a oligarquia moderna que determinou e consolidou a dominação burguesa brasileira, não só protegendo os demais setores dominantes, como reprimindo a luta de classes e o proletariado organizado. É nesta conjuntura que se cristaliza a *democracia restrita* na qual o domínio burguês permitia o limite da “revolução dentro da ordem”. A democracia era aberta e funcional apenas para aqueles que tinham acesso ao círculo da dominação burguesa. A dominação serviu, naquele período, não à “revolução nacional e democrática”, mas ao capitalismo dependente que se almejava e se estabelecia através das classes dominantes. (FERNANDES, 2006, p. 251).

Até a década de 1930 no Brasil se consolidou a primazia burguesa como classe dominante e como operadora do capitalismo do Estado. A partir deste período é relevante considerar outro fator que passará a acompanhar a república brasileira: as ações das forças armadas. Para Francisco de Oliveira, uma exceção que virou regra, ao afirmar que desde 1930 até o final da ditadura militar em 1985, o Brasil tem passado por tentativas de golpes de três em três anos:

Nomeando: Revolução de 30, Revolução Constitucionalista paulista de 1932, eleição indireta de Vargas em 1934, revolta da Aliança Nacional Libertadora em 1935, *putsch* integralista de 1937, Estado Novo varguista em 1937, deposição de Vargas em 1945, cassação do Partido Comunista do Brasil em 1947/48, deposição de Vargas pelo suicídio em 1954, tentativa golpista de impedir a posse de Juscelino Kubistchek em 1955, golpe frustrado de Jacareacanga em 1956, golpe frustrado da renúncia de Jânio Quadros em 1961, parlamentarismo como solução para a posse de João Goulart ainda em 1961, golpe militar definitivo em 1964, inaugurando a segunda ditadura do período, AI-2 dissolvendo os partidos políticos pré-64, impedimento da posse do vice-presidente Pedro Aleixo e Junta Militar em 1967, AI-5 em 1968 com o fechamento do Congresso, impedimento da posse de Ulysses Guimarães como sucessor temporário de Tancredo Neves, com a solução de posse de José Sarney, em 1984. Fazendo-se as contas: 60 / 18 = 3,3 anos. Diferirá, de um para outro autor, de uma para outra interpretação, a aritmética da “exceção permanente” e mesmo alguns dos eventos aqui listados, mas dificilmente poderá ser negada a permanência de soluções extra-constitucionais, para sermos mais suaves. (OLIVEIRA, 2000, p. 59, grifos do autor).

Neste panorama social, claramente não democrático, tanto a sua face econômica – capitalista -, quanto a política – entre golpes – são sustentadas pela classe burguesa, que se adéqua e apoia os governos mais ou menos democráticos, de forma a não abalar a sua hegemonia econômica e social que serve a este Estado de exceção democrática, numa via de mão dupla que se amolda tanto ao Estado centralizador quanto este, adéqua suas leis e normas às necessidades da classe dominante.

E a classe trabalhadora? Como a maioria do povo se *equilibra* entre golpes e possibilidades de participação na vida econômica e política do país? É o que se buscará responder a seguir, procurando compreender como a população, desde o início da colonização do Brasil subjugada e olvidada, passa a conquistar espaços mais democráticos de participação.

## 1.4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A ascensão da oligarquia burguesa, sob a tutela do Estado, foi se consolidando alheamente ao povo. Isto não significa que a população brasileira não tenha promovido movimentos e lutas populares pelos motivos mais variados, desde guerras por território até revoluções para deposição de presidentes (por exemplo, a Revolução de 1930 que depôs Washington Luís por golpe de Estado e alçou Getúlio Vargas à presidência do Brasil).

Maria da Glória Gohn (2001), cientista política brasileira, é uma das principais referências para se conhecer a história dos movimentos sociais brasileiros. Embora trate de todos os movimentos, inclusive aqueles que não foram de iniciativa do povo, mas dos governos, considera que mesmo a promulgação de leis advém de lutas e processos participativos da sociedade civil.

Em seus estudos, traça um breve quadro dos movimentos sociais no Brasil do final do século XIX e todo o século XX. A história destes movimentos é composta de uma série de elementos que constituíram a frágil cidadania conquistada pelas camadas populares. O caráter histórico dos movimentos retrata a busca da democratização dos direitos e da participação da população nos rumos da vida política e social brasileira. Neste trabalho, destacam-se os movimentos sociais a partir da década de 1980, pelo seu caráter de democratização e pela sua importância na redefinição das políticas públicas para a educação.

A década de 1980 foi uma das mais repletas de movimentos e lutas, a maioria em prol do fim da ditadura militar e da democratização das políticas social e econômica, sobretudo com a volta das eleições diretas. Logo em 1982 ocorrem eleições diretas para governadores dos estados, refletindo a abertura política que se iniciou em 1979.

Nesta época, Inglaterra e Estados Unidos começam a engendrar e pôr em prática políticas fundamentadas nos princípios do chamado neoliberalismo, que chegou ao Brasil uma década depois, e contribuiu para frear a crescente democratização que parecia tomar forma no Brasil.

O neoliberalismo, como a nova face do capitalismo, se caracteriza pela reorganização do sistema capitalista dirigido para restabelecer a ampliação do

capital. Isto significou ampliar o papel do mercado e, a partir disso, reformular as políticas públicas.

“As estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local.” (LAURELL, 1995, p. 16).

Enquanto isso, no Brasil, de um lado, o processo de democratização política é alimentado pela proposta de fim da ditadura que, por sua vez, se pauta na esperança de conquista da igualdade social e, portanto, econômica. De outro lado, a posição econômica brasileira, de capitalismo dependente, devia se ajustar à reestruturação que ocorria em âmbito global, o que trouxe redução no âmbito dos direitos sociais e exigiu reformas políticas de Estado, trazendo como consequência uma redefinição de valores.

O esgotamento do regime militar somado à alta inflação e ao desemprego levou a população às greves e até a atos mais violentos, como linchamentos e saques a supermercados. Completando o cenário, partidos políticos de esquerda<sup>22</sup> voltam a se reorganizar livremente, contudo as divergências entre os grupos de oposição não permitem a criação da unidade em torno da luta pela classe trabalhadora.

Andréa Barbosa Gouveia examinou em sua tese de doutorado os diferentes vieses que as acepções de direita e esquerda podem tomar. Assume-se neste trabalho a perspectiva classista, em que

[...] a diferenciação entre esquerda e direita pode tomar como critério, então, [para a esquerda] o reconhecimento da exploração capitalista, a perspectiva da transformação e a forma democrática de organização para esta transformação; do lado oposto [a direita], está a negação da exploração como problema intrínseco ao capitalismo, a perspectiva da manutenção do sistema e a forma burocrática de organização para manutenção do sistema. (GOUVEIA, 2008, p. 77-78).

Vale destacar que sobre os problemas crônicos de fragmentação decorrentes de rivalidades que atingem as esquerdas de modo geral e não somente a brasileira, Boron explica que deveriam convergir de forma unitária em torno de uma pro-

---

<sup>22</sup> Neste período, podia-se identificar as esquerdas como anti-capitalistas. As atuais alianças e composições de governo não permitem mais essa distinção de forma tão polarizada. Para o detalhamento das diferenças e semelhanças atuais entre partidos de esquerda e direita, ver Gouveia, 2008.

posta socialista de sociedade. Continua, dizendo que:

O atraso ideológico e teórico da “esquerda política” e sua exasperante fragmentação em um arquipélago de rivalidades irreconciliáveis privam-na de toda eficácia, comprometendo também a efetividade do crescente protesto popular que não encontra um continente adequado no qual canalizar suas esperanças e lutas. (BORON, 2001, p. 356, grifos do autor).

Ainda assim, com muitos movimentos de esquerda sectários entre si, o movimento das *Diretas Já* foi o maior e mais intenso do período, impulsionando as eleições para a presidência do país<sup>23</sup> e criando o processo Constituinte, o surgimento das centrais sindicais (CONCLAT, CGT, CUT etc.) e a criação de entidades organizativas dos movimentos sociais.

Temas até então ocultos são colocados na pauta de discussão da sociedade, como mulheres, negros, meio ambiente, moradia etc. recolocando a população mais pobre sob o *status* da cidadania, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, conhecida por isso como *Constituição Cidadã*. Ainda porque muitos dos direitos não sejam garantidos até os dias de hoje, e o que está na pauta da mídia é justamente o oposto: a generalização da violência e do medo como técnica de criminalização da pobreza.

Enfim, ao final dos anos de 1980 parecia que os direitos civis haviam sido conquistados no plano formal não só a partir da constituição, mas da nova configuração política depositada na esperança de se eleger, após 25 anos, o presidente da república em 1989.

No entanto, presidente eleito em 1989, Fernando Collor de Mello é deposto em 1992 por denúncias de corrupção partidas da própria família. Surgiram dois movimentos concomitantes que levaram a este desfecho: um pela ética na política, realizada pelo Congresso Nacional no intuito de realizar o *impeachment* do presidente, e o movimento dos cara-pintadas, de estudantes secundaristas e universitários, con-

---

<sup>23</sup> Aqui vale uma consideração sobre os processos democráticos contraditórios da época. A emenda Dante de Oliveira (a das diretas) foi rejeitada pelo congresso, apesar de toda a pressão popular. Assim, Tancredo Neves foi eleito em colégio eleitoral, derrotando Paulo Maluf. As diretas só foram garantidas pela constituição de 1988. Contudo, não se pode negar que o movimento Diretas-já criou as condições para a eleição de um opositor do regime. Maluf era o candidato do governo depois de derrubar a candidatura do General Andreassa em prévias da Arena. Observe-se a contradição: o regime militar perdeu a eleição indireta de 1984 por ter tomado a atitude democrática de realizar prévias. Já no MDB, partido teoricamente mais democrático, a indicação do candidato foi feita pela cúpula do partido, pois se realizasse prévias as bases do partido forçariam a candidatura de Ulysses Guimarães que fatalmente perderia no colégio eleitoral. (História das eleições no Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso: 02 mai. 2008).

tra o presidente. Este último foi amplamente apoiado e divulgado pela mídia, sobretudo pela Rede Globo. As famílias Marinho e Collor tinham relações comerciais de longa data, e é provável que diferenças antigas tenham vindo à tona durante a campanha *pró-impeachment*<sup>24</sup>.

A partir de 1991, o fato decisivo para o sucesso do programa de estabilização que aconteceria no governo de FHC, foi o retorno do país ao mercado internacional de capitais, viabilizado por renegociação da dívida e liberalização no controle do capital externo. Foi assim que o Brasil chegou à segunda metade dos anos 1990: sob a égide de um pensamento e uma política de corte neoliberal.

A última grande mobilização da população, ainda que impulsionada pela mídia, foi o movimento pela saída de Collor. Depois disso, a população se estagnou no sentido da luta conjunta pela democracia e pela aquisição de mais direitos. Começa assim a desmoronar o sonho da plena democratização dos direitos duramente legalizados no final dos chamados anos de chumbo. O desencanto das massas nos anos 1990 redefiniu o cenário das lutas sociais no Brasil. Alguns movimentos sociais entram em crise: “de militância, de mobilização, de participação cotidiana em atividades organizadas, de credibilidade nas políticas públicas, de confiabilidade e legitimidade junto à própria população.” (GOHN, 2001, p. 127).

Surgem movimentos sociais de cunho segmentado, voltados às necessidades humanas básicas, questões éticas e de valorização da vida. Gohn evidencia que os movimentos eram mais “campanhas”, chamamentos à consciência individual e que a proliferação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) e das parcerias público-privadas indicavam a descaracterização da luta pelos direitos de classe. As novas orientações de desregulamentação do papel do Estado, sobretudo na economia, transferem as responsabilidades para as “comunidades” organizadas. (GOHN, 2001, p. 129).

Contribuiu também para a desmobilização a ruína do sonho do socialismo real, com a queda do Muro de Berlim e o fim da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Boron acrescenta que a esquerda, desde então, permanece caibaixa e em silêncio. (BORON, 2001, p. 287).

---

<sup>24</sup> Sobre as relações da imprensa com Fernando Collor no período que vai de sua ascensão em Alagoas até o afastamento da Presidência, incluindo as histórias da relação entre a família Collor e Marinho, ver: CONTI, M. Notícias do Planalto. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Este contexto de descaracterização dos movimentos coletivos em troca dos movimentos individualistas portadores de bandeiras aparentemente abstratas, como a ética, a paz e a moralidade política é acompanhado pela substituição da linguagem dos direitos cidadãos à saúde, educação, moradia e segurança social, para falar somente dos casos mais conhecidos, pelos jargões da economia neoclássica.

Os “direitos” são convertidos em *bens* que, como todo bem da economia, se negocia no mercado, se compra e se vende, e ninguém pode invocar um direito especial de adquirir um determinado bem. (...) O lento, mas progressivo deslocamento da linguagem dos “direitos”, colocada e resolvida no terreno das instituições públicas, para uma linguagem dos “bens”, conjugado e resolvido no âmbito do mercado, é um sutil indicador da decadência política das democracias latino-americanas. (BORON, 2001, p. 256-257, grifos do autor).

Instala-se definitivamente a oposição entre a lógica do mercado e a democracia. Se esta se orienta teoricamente pela igualdade entre todos, conferindo-lhes o *status* de cidadão, aquele opera na competição e na desigualdade de promoção ao acesso da população a todos os seus bens.

O próximo governo, de Fernando Henrique Cardoso (FHC - 1995-2002) solidifica as estruturas neoliberais, as estatizações e a transferência de responsabilidades para a população organizada em ONGs e parceiros privados. É interessante observar que grande parte do quadro deste governo era formada por lideranças do movimento estudantil das décadas de 1970, 1980 e 1990, muitos exilados, como o próprio FHC, outros torturados e presos no período da ditadura.

Numa nova conjuntura política e social, mas com as velhas amarras patrimonialistas dos grupos tradicionais que sempre estiveram no poder, o novo governo se adequa ao estamento político brasileiro, agora sob as novas bases políticas e econômicas de caráter globalizado. Na verdade, estas lideranças, inclusive o presidente, por pertencerem ao PSDB – partido autodenominado de centro-esquerda, mas bastante próximo aos princípios da direita – em nenhum momento trouxeram a perspectiva de um governo popular, do povo e para o povo.

É este quadro que José Luís Fiori chamou de *cosmopolitismo de cócoras*, em alusão à inserção do Brasil no capitalismo internacional de mercado, porém conjugado à forma tupiniquim de fazê-lo - de cócoras, pois o Brasil assiste e aceita as determinações internacionais agachado, como se aguardasse, de modo submisso, as ordens a cumprir.

Similar ao ornitorrinco de Francisco de Oliveira<sup>25</sup>, Fiori define o patrimonialismo brasileiro hoje como uma aliança entre o que ele chama de

[...] intelectualidade paulista e carioca atrelada às altas finanças internacionais, e o localismo dos donos do sertão e da malandragem urbana brasileira. Realismo subalterno e economicismo vulgar, que permitiram reunir liberais e marxistas num novo bloco intelectual de poder, com profundas raízes na academia brasileira. (FIORI, 2000, p. 22).

As sucessivas derrotas políticas no parlamento e mesmo a limitada representação da esquerda quando chegava ao poder, somada à consolidação da hegemonia neoliberal promoveram a despolitização e o individualismo. O consenso neoliberal no sistema partidário, uma “alternância sem alternativas” e a crescente miséria da classe trabalhadora acaba por torná-la presa fácil do clientelismo político, algo bastante presente no sistema político brasileiro historicamente.

As políticas econômicas implementadas primeiro pelo governo Collor e, em seguida, radicalizadas pelo governo FHC, promoveram uma forte redução da atividade econômica no país. A abertura comercial e financeira desenfreada, aliada às altas taxas de juros, acabou por quebrar inúmeras empresas, desnacionalizar outras e provocar um aumento do desemprego a um grau antes inimaginável. A pobreza, se antes era fruto dos baixos salários, agora também é resultante do desemprego e, na ideologia neoliberal, passa a ser o resultado da incompetência do próprio trabalhador.

Nessa concepção, o desemprego também não é resultado da política do governo ou da economia capitalista, mas da “inempregabilidade” do trabalhador – que não tem a qualificação que o mercado hoje exige. Os direitos sociais e trabalhistas passaram a ser apresentados como a verdadeira causa do desemprego – e, portanto, deveriam ser flexibilizados para poder haver mais emprego. Em suma, a causa de todos os males estaria nos próprios trabalhadores e nos seus direitos, considerados excessivos.

---

<sup>25</sup> Francisco de Oliveira criou a metáfora do ornitorrinco para explicar a economia periférica capitalista brasileira. Para ele, essa economia é uma combinação esdrúxula de setores altamente desenvolvidos, um setor financeiro macrocefálico, mas com os pés de barro. O ornitorrinco brasileiro não é bem como o ornitorrinco da Oceania. Ele é uma figura magra, esquelética, sustentando uma cabeça enorme, que é esse sistema financeiro, mas com pernas esqueléticas e anêmicas, que são a desigualdade social e a pobreza extrema. A impossibilidade do Brasil se desenvolver econômica e socialmente deriva do comprometimento de estruturas que, aliado a inúmeras distorções internas (como ser a 8.<sup>a</sup> economia mundial e estar entre os quatro países mais desiguais do planeta) e a combinações esdrúxulas de tempos históricos, transforma o país num grande ornitorrinco. (OLIVEIRA, 2003).



A estabilidade econômica instalada por Fernando Henrique ainda quando ministro do Governo Itamar (governo de transição entre Collor e FHC), apesar do aumento do desemprego, acabou por cooptar - política, ideológica e materialmente – lideranças sindicais e de movimentos populares, transformando-as em *correias transmissoras* de amortecimento da luta popular e de apoio às políticas liberais do governo. O movimento de maior expressão e embate durante o período foi o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), que pressionou o governo a avançar com o programa de assentamentos rurais, promovendo por todo o país numerosas manifestações e ocupações de propriedades agrárias produtivas e improdutivas. (GOHN, 2001).

A expressiva vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 – embora aliado a partidos de direita como o Partido Liberal (PL), que compôs a chapa como seu vice - foi um marco para o Brasil, pois, além de ser um representante das forças políticas de esquerda, Lula é um líder popular carismático que construiu sua trajetória política no movimento sindical. Enormes expectativas foram depositadas na vitória eleitoral de Lula, pois parecia que regeneraria todo o quadro político-econômico brasileiro, afinal era um trabalhador, metalúrgico, com pouco estudo formal, que chegava ao posto de dirigente máximo do país.

Esta é, aliás, a primeira dificuldade enfrentada por este tipo de governo: a ânsia popular por ver finalmente atendidas suas exigências seculares tendo um *igual* no poder. Há muitas posições e muitas delas divergentes quanto ao governo Lula. Para um de seus maiores críticos, o sociólogo Francisco de Oliveira, esse governo trocou a política de classe por uma política de combate à pobreza<sup>26</sup>. “É uma modernização de políticas sociais que são políticas de ajustamento, não são políticas sociais transformadoras – elas se ajustam à realidade.” (OLIVEIRA, 2008, p. 1).

No governo Lula permanece a oposição do MST, que no início apoiava o governo por acreditar que a reforma agrária finalmente se efetivaria no Brasil. Como não se deu nos moldes que o MST desejava, ou seja, com grandes desapropriações de terra, atualmente parte do movimento se coloca contra Lula.

Contudo, há a gestação de um novo quadro nos movimentos sociais brasileiros, com segmentação vinculada principalmente às políticas afirmativas: para afrodescendentes, GLBTT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), meio

---

<sup>26</sup> Esta é uma das principais políticas emanadas pelo Banco Mundial. Ver Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza / World development report 1990: the poverty.

ambiente, mulheres etc. A grande novidade é a definição de uma agenda comum entre setores que já romperam com o governo Lula (vinculados ao PSOL, ao PSTU, ou sem vinculação partidária), setores que não romperam com este governo, mas que têm adotado uma atitude cada vez mais crítica (como o MST e setores da esquerda cristã, em especial as pastorais sociais), e até aqueles que ainda apoiam e participam do governo (como setores vinculados ao PC do B e a minorias da CUT, além de organizações como a Marcha Mundial de Mulheres).

Um segundo momento importante que marca esta nova fase foi a realização do *Encontro Nacional Contra as Reformas Neoliberais*, no dia 25 de março de 2007, que reuniu cerca de 6 mil trabalhadores, em São Paulo. Este encontro teve um caráter tanto político quanto sindical. Ele formou um "Fórum de Luta contra as Reformas Neoliberais". E, mais importante, foi acertado que este novo Fórum procuraria organizar atividades comuns com a Coordenação dos Movimentos Sociais (agrupamento formado no primeiro governo Lula, que tinha, até então, a linha de apoiar este governo e de pressioná-lo para "avançar"). Desta Coordenação participam a CUT, o MST, a UNE, a Marcha Mundial de Mulheres e outras entidades. (LEME, 2007, s/p).

Ainda, no último Fórum Social Mundial<sup>27</sup>, realizado em Belém-PA em janeiro de 2009, os movimentos sociais das Américas elaboraram uma carta onde fica clara a necessidade de mobilização incorporando as novas demandas que a crise do capital impõe às lutas e com alusão ao governo Lula.

Os movimentos sociais [estão] em uma nova fase destas lutas, no marco de um longo período de transição, recomposição e acumulação de forças, de confrontações com o capital, de construção de nossas organizações, e de formação de militantes com capacidade para assumir os novos desafios. Nesta fase vamos intensificando as ações de resistência e também as experiências alternativas de poder popular, de exercício de soberania e, inclusive, de relação com alguns governos que expressam - de maneira contraditória - os interesses das maiorias. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2009, p. 2).

As novas mobilizações sociais não mascaram, entretanto, a consolidação do neoliberalismo, muito menos as artimanhas empreendidas para a superação da atu-

---

<sup>27</sup> "O Fórum Social Mundial é um espaço internacional para a reflexão e organização de todos os que se contrapõem à globalização neoliberal e estão construindo alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e buscar a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais. O Fórum Social Mundial (FSM) se reuniu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos." (Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=2&cd\\_language=1](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=2&cd_language=1)> Acesso: 03 jan. 2009).

al crise econômica mundial. Antes, se adequaram a elas. Lembre-se que em 2000, José Luís Fiori convencia-se que passada uma década de neoliberalismo no Brasil, a integração econômico-financeira das elites cosmopolitas parecia ter acabado com a ideia de um desenvolvimento mais autônomo ou nacional. (FIORI, 2000, p. 28). Quase mais uma década adiante, percebe-se que Fiori tinha razão, que o país se conforma cada vez mais aos preceitos globais e que a ascensão de um governo de base e esperança popular não modificou o quadro como se esperava.

Esta é a questão central, se queremos esclarecer quais são os nexos que constituem a encruzilhada na qual o Brasil se encontra na transição do século XX ao XXI: desmonta-se o projeto de capitalismo nacional e instala-se o projeto de capitalismo transnacional. (IANNI, 2000, p. 52).

Faz-se necessário entender este projeto de transição entre o capitalismo nacional das décadas de 1930 a 1960 e o capitalismo global, a partir da década de 1970, com maior intensidade a partir dos anos 1990. Neste projeto nunca deixou de estarem envolvidas as elites dominantes, compreendendo as empresariais, militares, intelectuais e do clero que se revelam com escasso ou nulo compromisso com a nação. Num alto grau de patrimonialismo, as elites - organizadas em monopólios, cartéis, corporações e conglomerados transnacionais - se integram amplamente ao globalismo. “Em sua maioria, os membros dessas ‘elites’, isto é, classes e grupos sociais dominantes, ou blocos de poder, organizam-se e comportam-se como conquistadores, colonizadores, desfrutadores.” (IANNI, 2000, p. 56, grifos do autor).

Contudo, pode-se encarar a globalização, a internacionalização do capital, ainda que os países em desenvolvimento estejam totalmente submetidos às grandes potências, como um novo palco para as lutas sociais. As classes e grupos sociais, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais iniciam uma globalização *de baixo*, criando redes entre países e entre grupos internacionais que reivindicam causas comuns.

[...] não resta aos setores subalternos senão se organizarem, desenvolvendo novas formas de inteligência do que são as relações, os processos e as estruturas que se criam com a globalização... Sendo assim, o adequado conhecimento dos processos e das estruturas que constituem e movem o capitalismo global pode ser um primeiro momento da consciência crítica sobre o que e como fazer para bloquear e eventualmente desmontar o tipo de globalização que sataniza a maior parte da humanidade. (IANNI, 2000, p. 58).

Boron reforça a assertiva de Ianni ao dizer que a batalha para a mudança da hegemonia político-cultural é um imperativo de primeira ordem. (BORON, 2001, p.

103). Todos os engajados na luta pela democratização da sociedade precisam se apropriar dos novos mecanismos do capitalismo globalizado para poderem construir a transformação, ainda mais neste momento da crise do capitalismo reverberada em setembro de 2008. São as “contradições não resolvidas do próprio capitalismo as que dia a dia insuflam novo ânimo a projetos, como o socialista, que desejam superá-lo historicamente.” (BORON, 2001, p. 312).

Um dos espaços para a luta social, para a aprendizagem dos mecanismos que a classe dominante concebe para manter seu domínio sobre toda a sociedade, enfim, do conhecimento necessário em busca da contra-hegemonia pode ser o chão da escola. Os movimentos sociais na educação desempenharam e desempenham o papel fundamental de criar condições para a democratização do conhecimento e das relações no âmbito escolar. Agora se verá como estes movimentos se organizaram e consolidaram no Brasil a luta pela democracia, bem como seu arrefecimento em tempos neoliberais.

### 1.5 OS MOVIMENTOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO E A DESCARACTERIZAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO

A trajetória dos movimentos sociais pela educação tem seu marco histórico no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932*. Organizado por um grupo de educadores liberais, representou uma revolução ao defender o direito à educação pública e laica como dever do Estado. Naquela época, a disputa entre o ensino público e o privado já se pronunciava, principalmente por financiamento público, tendo a igreja católica como grande aliada das escolas de ensino confessional.

Redigido por Fernando de Azevedo, o Manifesto foi assinado por 267 intelectuais, entre os quais se destacam Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto e Lourenço Filho. Ao ser lançado, em meio ao processo de reordenação política resultante da Revolução de 1930, entre a 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> Conferência da ABE (Associação Brasileira de Educação), o documento se tornou o marco inaugural de um projeto de renovação educacional do país.

A próxima manifestação de peso na educação brasileira ocorreu no final da década de 1950, num movimento que impulsionou a promulgação da primeira lei de

diretrizes e bases da educação (Lei N.º 4.024/1961). Do Movimento da Educação Brasileira (MEB), com forte carga católica na defesa da educação popular de adultos, organizaram-se vários outros movimentos em prol da educação em todo o Brasil. Mas o golpe militar de 1964 desestabiliza os movimentos até então existentes e esta e a próxima década são tímidas quanto à luta pela educação. Não porque não tenha havido resistência, sobressaindo-se as manifestações estudantis da União Nacional dos Estudantes (UNE), que resultaram em inúmeros professores e estudantes exilados, torturados e desaparecidos, mas porque a repressão assustava e efetivamente matava. Sem possibilidade de manifestação pública, as reformas educativas da época tomam a adequação da educação brasileira com vistas à acumulação associada ao capital internacional. (GOHN, 1994).

Somente a partir dos anos de 1980, com a reabertura política, os movimentos se recompõem e têm expressiva participação, mesmo que no âmbito legal, posto que o forte da mobilização dos educadores se deu durante a Assembleia Constituinte de 1988 e durante os debates da LDB entre 1987 – então antes da promulgação da Constituição - e 1996.

Andréa Barbosa Gouveia, pesquisadora do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da UFPR, em texto de 2006 ainda não publicado, caracteriza os movimentos em torno da educação, desde a I Conferência da ABE em 1927 (a criação da ABE data de 1924), em quatro categorias distintas, a saber:

- 1) As 13 Conferências da ABE ocorridas entre 1927 e 1967, quando os sujeitos importantes foram os *educadores*. O número de conferências é algo a ser considerado pela organização dos educadores não só sindical, mas de todos, não importando o vínculo ou a formação profissional.
- 2) A luta pelo acesso à escola, quando os sujeitos importantes foram as *comunidades* nos anos 1970 que incluíam os movimentos das associações de bairro e de mães pelo direito à vaga nas escolas públicas<sup>28</sup>.
- 3) A luta pela democratização dos sistemas de ensino, em que *gestores dos sistemas e educadores* foram os sujeitos determinantes do processo (década de 1980 e início dos anos 1990 na elaboração do capítulo da educação na Constituição e da LDB).

---

<sup>28</sup> Esses movimentos não serão discutidos neste trabalho (ver GOUVEIA, 2006).

- 4) A tensão entre a participação na administração e participação na deliberação<sup>29</sup> sobre a política educacional (anos 2000), com diversos sujeitos envolvidos no processo. Por um lado, a perspectiva da participação é impulsionada por *gestores e sindicatos*. Por outro, a *comunidade* permanece reivindicando vagas ou participando de Associação de Pais e Mestres (APMs) e mais raramente em conselhos escolares. Ambos os tipos de participação delineados por Gouveia nesta categoria, serão unificados neste estudo e chamados juntos de participação instrumental.

A participação instrumental é aquela que se restringe à voz e quando muito ao voto em espaços consultivos e deliberativos da escola, como por exemplo, o conselho escolar. Pretende-se mostrar a seguir como e quicá porque, o discurso de democratização da escola como um todo, presente nos textos acadêmicos e nos movimentos sociais da década de 1980, se restringem hoje ao debate da consolidação ou não dos conselhos escolares, da eleição ou não para diretores de escola, entre outros instrumentos da gestão democrática.

Não se quer aqui deslegitimar esses instrumentos nos processos participativos na escola, mas avaliar historicamente o percurso do esvaziamento do discurso da democratização da escola e sua substituição pelo discurso da democratização da participação. Os motivos são vários e a eles se irá fazendo o contraponto com as categorias históricas dos movimentos acima descritos e a natureza dos movimentos no decorrer dos anos 1980, 1990 e 2000.

Posto isso, embora o conselho escolar, perante os outros instrumentos da gestão democrática destacados anteriormente, seja o principal espaço de participação nas decisões escolares, quer-se agora chamar a atenção especialmente para o caráter restrito da participação na deliberação.

---

<sup>29</sup> Participação na deliberação - articulação entre os diversos sujeitos escolares de forma que possibilite “a tomada de decisões sobre questões substantivas; a circulação de informação suficiente para o que ao tomar parte de conselhos e similares pais, professores e gestores possam construir posições por meio do debate racional.”  
Participação na administração – “... articulação da comunidade em torno da escola (...) em processos onde não está em questão a tomada de decisão, mas a divisão de tarefas com o Estado, por exemplo, na arrecadação de recursos para suprir as escolas do básico,...” (GOUVEIA, 2006, p. 19).

Participar realmente das deliberações escolares já se configuraria em um avanço na participação dos sujeitos no conselho escolar. Infelizmente esta situação está bastante distante do contexto escolar brasileiro. A ampla democratização dos espaços e tempos com vistas à qualidade do ensino público, ou seja, de democratização do conhecimento, está para além do espaço escolar, já bastante precarizado para a viabilidade até deste tipo de participação que se descreveu.

A gama de condições passa por uma tomada de decisão do Estado na consolidação de políticas públicas efetivas de valorização da escola em todos os âmbitos. Nas condições atuais, as chances de democratização da participação com vistas à democratização dos conteúdos sistematizados para todos são pequenas, salvo algumas experiências pontuais da década de 1990 em Belo Horizonte (Escola Plural) e Porto Alegre (Escola Cidadã), que pela interrupção dos governos de esquerda que as instalaram, também desapareceram.

Daí a necessária luta dos movimentos na exigência de melhorias a partir do Estado. A retomada dos movimentos da educação de caráter popular ou estatal – como a Conferência Nacional de Educação em 2010<sup>30</sup> – passa pelo próprio caráter educativo que os movimentos sociais contêm em si.

No entanto, não se desconsidera o patrimonialismo característico da sociedade brasileira, reproduzido desde as instâncias governamentais máximas até o chão de escola na hierarquização do poder, agravada pela desigualdade social e a pauperização gerada pelo desemprego crescente na crise atual do capitalismo. Mas tomando-se consciência disto, de que se vive numa sociedade caracterizada pela distinção entre classes, os movimentos sociais desempenham papel fundamental na luta contra a hegemonia vigente. “Trata-se do desenvolvimento da consciência indi-

---

<sup>30</sup> “De [15 a 19] de abril de 2010 acontecerá em Brasília a Conferência Nacional de Educação – CONAE, a partir das conferências estaduais que ocorrerão no segundo semestre de 2009, após todas as conferências municipais realizadas até junho do corrente. A CONAE reunirá a Educação Básica e a Superior no mesmo debate. Em 2008, aconteceu somente a CONEB - Conferência Nacional de Educação Básica – abrindo agora a possibilidade do encontro entre o que se produz na academia com a realidade da escola. A retomada das conferências de educação neste governo federal, após anos de nenhuma iniciativa para um encontro nacional de educadores por parte do governo, se dá num momento decisivo de reestruturação do capital face à crise financeira iniciada nos EUA, país coração e cérebro do capitalismo, em setembro de 2008.” (NIENKÖTTER, 2009, p. 7). Provavelmente este será um espaço de disputa na categoria dos movimentos, apresentada por Gouveia, para os anos 2000: gestores, sindicatos e comunidades debatendo o que significa participação escolar. Destaca-se também que a realização da CONAE é deliberação da CONEB (Conferência Nacional de Educação Básica), acontecida em 2008.

vidual. Entretanto, o resultado mais importante é dado no plano coletivo.” (GOHN, 1994, p. 52).

Os movimentos assumem então dupla função: de conscientizar sobre a sociedade capitalista despolitizante e desapropriadora de saberes e de bens materiais, e ao mesmo tempo, contribuir para a que os sujeitos escolares desempenhem a luta diária contra as situações adversas do sistema de ensino público, para que a escola cumpra o seu papel de ensinar.

O caráter educativo dos movimentos sociais, pela organização das pessoas e pela aprendizagem da cultura política ligada à *res publica*, não somente deve ocorrer nos sindicatos, nos movimentos populares, nos partidos, nos grandes encontros de educadores em conferências. Precisa, também, se dar dentro das escolas, na aprendizagem gerada da experiência com o exercício do poder participativo, contra as ações rotineiras que a burocracia estatal impõe e as diferenças de tratamento que diferentes grupos sociais recebem no contexto social brasileiro. As aprendizagens geram inquietações que põem em risco o poder constituído.

Gouveia (2006, p. 18) analisa que a cultura política inerente aos movimentos, embora importantes para a construção da cultura democrática, foi insuficiente para consolidar os processos participativos, mas “permitiram a definição de normas e a caracterização de espaços ou instituições (como os colegiados escolares) que podem permitir o desenvolvimento desta cultura democrática.”

Mesmo que o resultado da mobilização dos anos 1980 na educação tenha sido de cunho mais legislativo do que prático – movimentos categorizados como de gestores dos sistemas de ensino e educadores –, não se pode negligenciar os avanços na legislação da educação que justamente se devem às demandas populares daquela década. Ao se reconstituir

[...] a história da educação brasileira, a partir da legislação, [esboça-se] um quadro de debates restrito às iniciativas do Estado, sobretudo, do executivo, posto que a maior parte da legislação educacional é de iniciativa do Ministério da Educação ou equivalente. (GOUVEIA, 2006, p. 3).

A exceção é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 que tem o início de sua discussão no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em decorrência das conferências da educação da década de 1980. Compreende-se assim tais conferências - inclusive a última conferência da ABE em



1967, não obstante o cunho ideológico fosse liberal - são revolucionárias para o contexto da época ao anunciar uma escola pública e laica para todos.

A partir de 1980, após o período de quase congelamento das lutas durante a ditadura militar, as perdas para a classe trabalhadora com crescentes índices de inflação, além das demandas sociais das mais diversas estranguladas pelo regime, desencadearam inúmeras manifestações e a reorganização dos grupos esfacelados pelos militares, além da formação de novos grupos para novas demandas.

O exemplo máximo da organização coletiva, como descrito anteriormente, foi o movimento *Diretas Já*. Por isso, no âmbito político, os anos 1980 não foram a década perdida, como intitulados no plano econômico. Neste período são organizados os principais encontros dos educadores brasileiros da época, considerados, na categorização dos movimentos realizada por Andréa Gouveia, como aqueles em que gestores e educadores empunharam a bandeira da democratização da escola: foram as Conferências Brasileiras de Educação (CBE).

A organização das CBEs, – ao todo seis conferências: 1980 em São Paulo, 1982 em Belo Horizonte, 1984 em Niterói, 1986 em Goiânia, 1988 em Brasília e a última em São Paulo (1991) – com crescente número de participantes, indo de 1,4 mil até 6 mil participantes em Goiânia, foi de iniciativa das associações nacionais de professores com destaque para a CNTE, ANPEd e ANDE. Das quatro primeiras conferências resultaram as propostas para a Constituinte - divulgadas pelo ainda intitulado Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito - e da penúltima conferência resultou a proposta para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. (GOUVEIA, 2006).

A educação brasileira tem sua maior expressão de luta naqueles anos das CBEs e a partir da criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Já descrito, o Fórum foi a união de 26 entidades da educação básica e superior, promotora da representação da comunidade educativa nos trabalhos legislativos em defesa da educação pública. Estes dois movimentos inauguraram a discussão de dimensão política claramente classista nos debates sobre a educação. Gohn (1994, p. 78) reforça esta assertiva dizendo que o Fórum surgiu com o intuito de reivindicar um projeto para a educação como um todo e não apenas para a escola.

Sendo representação máxima dos movimentos populares da educação, o Fórum é, por isso, o maior exemplo de democracia representativa na história do trabalhador brasileiro em educação, na discussão educacional, tanto de caráter peda-

gógico, quanto administrativo. A experiência democrática da comunidade educativa no Fórum indica a efetivação, pelo menos, da democracia representativa na elaboração das diretrizes da educação.

No entanto, a representatividade das entidades de classe - tais como a AN-PEd, a CNTE, a CUT e outras - não tinha ação efetiva junto às massas, apesar do conteúdo da luta ser claramente a favor da classe trabalhadora. As práticas do Fórum estavam circunscritas a pequenos grupos e estes, circunscritos aos domínios do legislativo. “Ainda que elas emanassem de entidades com grande representatividade social, o circuito de divulgação e circulação de suas ações resumia-se na lista dos agentes diretamente interessados.” (GOHN, 1994, p. 85).

O fato de o Fórum ser inicialmente um “movimento social progressista sem o apoio das alas ditas progressistas do movimento social, oriundas de movimentos articulados à Igreja, com posição de defesa de escolas comunitárias” (GOHN, 1994, p. 81), pode ser um fator explicativo de porque o Fórum não se tornou um movimento de massas. Ou seja, as entidades representativas não chegaram aos movimentos realmente populares de participação mais ativa da população, pois estes não estavam, à época, representados nas grandes entidades associativas da educação brasileira.

Afora a importância decisiva da atuação do Fórum para que se consolidasse o papel do Estado na oferta e organização do ensino público, os debates se esmaeceram no final do processo que resultou na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em dezembro de 1996.

Há que se considerar que o Fórum contava com apoio de parlamentares que não se reelegeram nas eleições de 1990, eleições estas entre a promulgação da Constituição e os já iniciados embates da LDB, porém ainda antes do término do processo. Tem-se então uma nova conjuntura política para o Fórum enfrentar. Além da ausência dos parlamentares aliados, o novo governo federal eleito (Collor) passa a exercer pressão adversa às propostas do Fórum.

A partir de então, o Fórum deixou de ser o interlocutor privilegiado, o mediador por excelência entre os parlamentares e as demandas educativas, passando a atuar a reboque dos fatos criados por grupos e facções do Parlamento e da administração central a nível federal. (GOHN, 1994, p. 90).

A perda da força do Fórum em Defesa da Escola Pública a partir de 1994-5, isto é, a perda de poder no processo de aprovação da LDB, não diminui a sua impor-

tância decisiva nos encaminhamentos, de forma que assegurou que a legislação incluísse algumas das demandas pautadas pelo Fórum. Também não se pode deixar de lembrar que do Fórum Nacional surgiram organizações nos estados, como o Fórum Mineiro e Catarinense, e o Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, este último criado em 1990, a partir de um Comitê Pró-Constituinte pela Educação.

O Fórum Nacional encontrou outros caminhos para continuar a defesa da escola pública. Nos anos de 1990 os educadores voltaram a se reunir em conferências chamadas pelo Fórum e agora denominadas CONEd (Congresso Nacional de Educação), com sessões em 1996 e 1997 (Belo Horizonte), 1999 (Porto Alegre), 2002 (São Paulo) e 2004 (Recife).

Se da organização das CBEs pelo Fórum resultou a consolidação de direitos e de busca da democratização escolar nos textos legislativos, já a discussão do Fórum nas CONEDs passa a considerar a qualidade do ensino e a gestão da escola. Nada mais natural, afinal, promulgados os preceitos legais, tinha-se agora que colocá-los em prática e a gestão democrática da escola pública era a pauta principal das discussões. É neste período que se consolida a participação impulsionada por gestores da educação e sindicatos no debate sobre as políticas públicas necessárias para que se efetivasse a gestão democrática com vistas à melhoria do ensino público.

O arrefecimento da organização e da mobilização da população em torno não só do Fórum, mas dos movimentos sociais da educação como um todo após a publicação da LDB em 1996, está possivelmente ligado também a outro fator.

É o que Gohn chama de influência das assessorias intermediando os debates entre os movimentos populares ou as entidades de classe e a população. O caráter partidário dos movimentos, quase todos ou a maioria vinculados a um partido político de esquerda, promoveriam a segmentação da luta. (GOHN, 1994, p. 106).

Não se discorda totalmente de Gohn, porque afora os interesses pelo poder, a união entre movimentos e partidos fortalece a mobilização por si. O problema decorrente da intermediação das assessorias entre a base popular e seus representantes, seja no partido, no sindicato, no Fórum em Defesa da Escola Pública, pode ser a falta de diálogo entre a base e os militantes de vanguarda, entre o povo e os políticos eleitos por ele.

Neste caso, entende-se que a cultura política foi de organização e direção da classe trabalhadora, mas não da cultura emanada das camadas populares e sim, dos projetos políticos partidários, formulados pelas assessorias e lideranças dos partidos. Indica ainda que particularmente na CUT e no Partido dos Trabalhadores (PT) o movimento social é o elo fundamental entre o povo e o poder. Ao movimento compete organizar a população a partir do projeto político previamente pensado pelo partido ou entidade. “O movimento assume o papel de correia de transmissão, passa a ser um meio para objetivos definidos externamente e não um fim com objetivos definidos internamente, em função dos seus interesses.” (GOHN, 1994, p. 108).

Os partidos e entidades acabam por gestar a política *para* os movimentos e não *dos* movimentos. Aliado a isso se soma que a falta de diálogo entre a base em si e seus representantes nos movimentos e entidades, que pode ter ocasionado a falta de clareza do projeto político que se desejava para a educação brasileira. Este fato pode ser um dos primeiros indicativos dos motivos da redução do discurso pedagógico de democratização da educação e da escola aos instrumentos da gestão democrática promulgados na LDB.

Deixe-se claro que não se está condenando a ação de partidos e entidades junto aos movimentos, mas questionando-se a forma como ocorreu e tem ocorrido, afinal ainda vale a máxima eternizada por Karl Marx no Manifesto Comunista: “Proletários do mundo todo, uni-vos”<sup>31</sup>. A ação dos partidos e entidades torna-se fundamental a partir do pressuposto de que a participação popular brasileira foi sempre, em geral, descontínua e fraca, fruto em parte da falta de igualdade no acesso ao conhecimento; em parte da herança patrimonialista que sempre impediu a participação do povo, seja por reformas populistas seja pela força; e, sobretudo pela falta de um ensino rico em conhecimentos que subsidiassem cultural e politicamente as pessoas. Desta maneira, a desmobilização das massas também está atrelada a questões prévias, tais como os problemas decorrentes da falta de diálogo entre Fórum e população, por exemplo, ou entre população e partidos.

---

<sup>31</sup> Embora panfletário e redigido em caráter de urgência, o Manifesto continha a base do materialismo histórico-dialético depois desenvolvido em *O Capital*, qual seja: “a concepção materialista da história; a permanência da luta de classes (...); a anatomia da sociedade capitalista e o papel do trabalho assalariado; a tendência em direção à pauperização dos trabalhadores; o caráter cíclico das crises; a natureza classista do estado; o caráter político da luta de classes; a impossibilidade para o proletariado de conquistar o poder político no contexto das instituições burguesas...” (BORON, 2001, p. 52-53). Todas estas categorias são atuais e ainda mais em tempos de crise do capitalismo.

A questão a ser discutida é que o discurso dos movimentos não era mais exclusivo. O neoliberalismo, pouco a pouco, se apropria do mesmo discurso, mas não da sua ideologia, ou seja, com novos significados.

Os textos publicados por entidades como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), se utilizam dos mesmos termos que os textos dos movimentos lá da década de 1980 usavam. A diferença é o viés, o que se deseja para a educação não é a mesma coisa, além de conceitos não explicados e de caráter duvidoso. Um exemplo. Numa das publicações da UNESCO no Brasil, intitulada *Marco Estratégico da UNESCO*<sup>32</sup>, se apresenta o seguinte relato:

Um segundo conjunto de funções deriva do mandato da UNESCO como organização internacional e intergovernamental especializada em educação e dotada de experiência na geração de conhecimentos na área educacional. Essas experiências permitem apoiar o fortalecimento das políticas educacionais com *resultados sociais holísticos*, através do fornecimento de dados e informações confiáveis. (...) Em suma, no Brasil, a qualidade e a igualdade continuam sendo desafios cruciais a serem enfrentados, uma vez que ambos são essenciais para atender às *necessidades do país* e para a construção de uma *sociedade de conhecimento*. As pesquisas mostram que grande parcela dos alunos de diferentes níveis educacionais apresenta deficiências em disciplinas críticas. A baixa absorção de conceitos científicos prejudica a *inclusão desses indivíduos na sociedade moderna*. A UNESCO irá oferecer apoio técnico e conhecimentos especializados para tratar das questões tanto de qualidade quanto de equidade na educação. (UNESCO, 2009, grifos nossos).

O que seriam “resultados sociais holísticos” e como definem a “sociedade do conhecimento”? Ainda, a “inclusão desses indivíduos na sociedade moderna” pode indicar a preparação das pessoas tão somente para o mercado de trabalho, para o mercado capitalista, sendo a sociedade do conhecimento aquela que oferece trabalho para aqueles que estão preparados para esta “sociedade moderna”, tal como se apresenta.

Em resumo, essa ideologia presente nos textos dos organismos internacionais como a UNESCO, diminui as chances de intervenção da população nos rumos da educação brasileira. A população, cada vez mais pobre, gasta todas as suas energias na luta diária pela sobrevivência, sobrando pouco tempo, disposição e informação para fazerem da educação uma bandeira de luta. Boron, bem resume a que se restringem os direitos sociais duramente conquistados: aos bens passíveis

---

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>> Acesso: 20 fev. 2009.

de serem vendidos, e com a educação não será diferente. (BORON, 2001, p. 256-257).

A educação passa a ser defendida também como um bem, algo a ser gerido pela comunidade escolar, desresponsabilizando o Estado desta atribuição resguardada legalmente. Neste rumo, o discurso dos movimentos tradicionalmente de esquerda é tomado com outros vieses, o que confunde ainda mais a população que nem bem tinha se apropriado do discurso de democratização da escola dos anos 1980.

Tema bastante debatido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a participação é agarrada com unhas e dentes pelo novo discurso, atribuindo agora à comunidade a administração das escolas. A mídia contribui bastante com esta nova face da participação com campanhas de incentivo à participação dos pais na manutenção das escolas. Um exemplo é a campanha da Rede Globo – *Amigos da Escola* – que em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Faça Parte, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) entre outros, promove a prática do voluntariado na escola. No *site*<sup>33</sup>, está disponível a seguinte proposta:

O Amigos da Escola é um projeto de comunicação, de implementação descentralizada. Ele utiliza a força mobilizadora da Rede Globo para sensibilizar a população e a comunidade escolar a darem sua contribuição para a melhoria contínua da escola pública (em seu papel essencial de educação formal e centro da comunidade); e desenvolve ferramentas úteis para a escola que realiza, ou pretende realizar, atividades com voluntários. (*site Amigos da Escola*).

É claro o objetivo de colocar a comunidade a serviço da escola pública. Em nenhuma parte do conteúdo do *site* há referência à responsabilidade do Estado para com a educação. Conforme Gouveia, este e outros projetos não-governamentais fazem parte da estratégia de descentralização para a educação. Esta estratégia “apresenta-se sobre três facetas (...): a transferência de responsabilidades entre diferentes níveis de governo, a transferência de responsabilidades diretamente para a escola e a transferência de tarefas para o mercado.” (GOUVEIA, 2006, p. 21).

Dessa forma, parece que a preocupação com a democratização do ensino público, na verdade, é somente uma máscara que esconde o real objetivo: a participação na escola se resume ao papel tarefeiro de manutenção física da escola pela

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://amigosdaescola.globo.com>> Acesso: 20 fev. 2009.

sua própria comunidade, sem necessariamente incentivar a democratização, ou seja, o debate acerca do conhecimento, do que deve ser ensinado e do controle social da comunidade sobre o desempenho do Estado nas suas responsabilidades. Sob a aura da melhoria da educação para todos, sob o signo da igualdade, Boron é ácido: “Os pós-modernos e os neoliberais são verdadeiramente campeões na luta pela igualdade em todas as esferas da vida social, menos no espinhoso terreno das classes sociais, diante das quais guardam um cúmplice silêncio.” (BORON, 2001, p. 76).

No contexto exposto até aqui, tem-se que há uma desmobilização generalizada dos movimentos sociais, produto de vários fatores, como o avanço do neoliberalismo e a necessidade das pessoas lutarem pela sobrevivência diária em primeiro lugar; a tendência dos partidos de esquerda de se adequarem aos preceitos do capital internacional; o distanciamento entre os líderes dos movimentos e a base popular; a segmentação dos movimentos que dividiram as grandes em pequenas lutas; o próprio caráter do Fórum em Defesa da Escola Pública que não desmerecendo a sua importância, distanciava-se também do povo, por ser formado basicamente de entidades educativas nacionais representadas por seus líderes; a falta de comunhão em torno de um projeto político não construído coletivamente; os programas midiáticos que incentivam o voluntariado nas escolas; os indicadores internacionais e as avaliações padronizadas como o SAEB que têm causado uma corrida às boas notas e à competição entre escolas e redes, como poderá se verificar no terceiro capítulo desse estudo.

Todos estes e possivelmente outros fatores, além da construção social brasileira excludente e patrimonial que permeia os demais aspectos, contribuíram para o esmaecimento dos debates em torno da democratização da escola e a sua redução à defesa dos mecanismos da gestão democrática, bastante importantes, mas não exclusivos. Assim, o que se percebe, é que o discurso sobre a democratização da educação da esquerda, principalmente o dos anos 1980, foi tomado pela direita, ou seja, pelo temário neoliberal, mas de forma distorcida. É o que se pretende demonstrar na análise da legislação brasileira e dos documentos oficiais e sindicais, no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

## OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA



Desfile do 1.º de Mayo em Moscou (óleo sobre tela, 1956), Diego Rivera (1886-1957)  
135,2 x 108,3 cm, Colección Fomento Cultural Banamex-Cidade do México

A vida inventa! A gente principia as coisas, no  
não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação –  
porque a vida é mutirão de todos,  
por todos remexida e temperada.

*João Guimarães Rosa*



## 2. OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

Compreender o que aconteceu com o temário da democracia presente nos documentos da década de 1980, implica em analisar os processos de elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, bem como o que se entenderá neste trabalho por democratização da educação e gestão democrática.

Educadores representados por diversas entidades e alguns parlamentares interessados na questão da educação buscaram incluir na pauta da Assembleia Constituinte de 1987-88 a legitimação da possibilidade de democratizar a escola pública brasileira. Neste mesmo sentido, a aprovação de uma lei de diretrizes e bases da educação que refletisse os anseios dos educadores desencadeou um grande movimento.

### 2.1 A DEMOCRACIA ESCOLAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em 1979, a abertura política após um período de 15 anos de regime de ditadura militar incitou uma série de movimentos populares que, conforme já explicitado no capítulo anterior, durante aquele período de repressão estiveram contidos.

Em decorrência da luta dos movimentos inicia-se então o movimento pró-constituente com a participação de diversas entidades - inclusive as relacionadas com a educação -, e o novo congresso eleito instaura o Congresso Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987.

No âmbito da educação, Dermeval Saviani considera que os movimentos de caráter reivindicatório que surgiram no período se caracterizaram

[...] através de dois vetores distintos: aquele caracterizado pela preocupação com o significado social e político da educação, do qual decorre a busca de uma escola pública de qualidade, aberta a toda a população e voltada precipuamente para as necessidades da maioria, isto é, das camadas não-dirigentes; e outro, marcado pela preocupação com o aspecto econômico-corporativo, portanto de caráter reivindicativo, cuja expressão mais saliente

é dada pelo fenômeno das greves que eclodiram a partir do final dos anos 70...<sup>[34]</sup>. (SAVIANI, 2004, p. 33).

Seja de caráter político ou econômico, importa que a reorganização dos segmentos sociais pós-ditadura resultou em diversos comitês pró-constituente da sociedade civil que pressionaram o Congresso. Saviani destaca que já antes do início dos trabalhos dos congressistas, a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1986 em Goiânia, adiantou-se ao debate, pois teve como tema “A educação e a constituinte”. O resultado da conferência foi a *Carta de Goiânia*, que apresentou as proposições dos educadores para a constituição. (SAVIANI, 2004, p. 35).

Os comitês do Congresso Constituinte tinham como prerrogativa reunir as entidades da sociedade civil. Dentre aquelas, que vinham se organizando em torno da proposta da nova constituição, estava o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito – que mais tarde, denominou-se Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – no qual diversas entidades se agregaram. (MENDONÇA, 2000, p. 101).

O Fórum, ainda que com dificuldades iniciais, dado que não tinha estabelecido todos os seus princípios em 1987, ano da sua fundação – o mesmo da instalação do Congresso Nacional Constituinte -, protocolou uma emenda que contemplava “as lutas históricas dos trabalhadores em educação, inclusive a democratização do acesso e da gestão do ensino (Tavares, 1990 e Cunha, 1995) <sup>[35]</sup>.” (MENDONÇA, 2000, p. 103).

Erasto Fortes Mendonça faz uma importante consideração ao dizer que gestão democrática da escola foi um debate presente nas proposições do Fórum:

Esse dado aponta para o fato de que a ideia de democratização da educação já superava o conceito de escola para todos, incluindo a noção da escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa... (MENDONÇA, 2000, p. 103).

---

<sup>34</sup> Segundo Saviani (2004, p. 33-34), o primeiro vetor fez-se representar pelas entidades de caráter acadêmico, entre as quais se destacam: ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação), CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade) e a ANDE (Associação Nacional de Educação). Estas três entidades organizaram as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) dos anos de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991. O segundo vetor esteve representado pelo movimento sindical aglutinado na CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) e na ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior).

<sup>35</sup> TAVARES, M. das G. M. **Gestão democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?** Rio de Janeiro, 1990, Dissertação (Mestrado em Educação) – IESAE/FGV. CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil, 1995.

Em suma, o texto da Constituição Federal foi finalizado com a afirmação de que o princípio da gestão democrática do ensino público deveria ser garantido ou efetivado na forma da lei, conforme inciso VI do artigo 206<sup>36</sup>. A Lei, à qual o texto constitucional se refere, é a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL/MEC, Lei N.º 9.394/96), sobre a qual se falará adiante.

Embora a Constituição tenha garantido algumas das reivindicações do Fórum, Mendonça conta que a intervenção de “um grupo de lideranças suprapartidário que se autodenominou Centrão, [ao] julgar o projeto apresentado ao plenário demasiadamente socializante”, apresentou um substitutivo a todo o projeto, em que o capítulo da Educação foi um dos mais alterados. (MENDONÇA, 2000, p. 104). Por isso o texto, sobretudo no Artigo 206, é evasivo e não contempla a gestão democrática também nas escolas privadas. Deixa margem ainda às leis que deveriam ser criadas, tanto no que diz respeito à valorização dos profissionais do magistério quanto aos princípios da gestão democrática que se promulgavam na Constituição de 5 de outubro de 1988.

## 2.2 A DEMOCRACIA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996

O ano de 1987 foi intenso no que diz respeito aos movimentos tanto de caráter acadêmico quanto corporativo. No âmbito acadêmico, destaca-se a X Reunião Anual da ANPEd<sup>37</sup>, realizada em Salvador neste mesmo ano, na qual o professor

---

<sup>36</sup> **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 (...)
   
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
 V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;  
**VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**  
 VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

<sup>37</sup> A X Reunião da ANPEd teve como tema *Em direção às novas diretrizes e bases da educação nacional*.

Dermeval Saviani proferiu palestra que resultou no artigo publicado na revista N.º 13 da ANDE<sup>38</sup>, propondo o texto da nova LDB.

De acordo com o autor, o texto:

Fora apresentado já na forma de uma espécie de anteprojeto de lei, apenas para facilitar o desencadeamento da discussão e fixar, de certo modo, os parâmetros e a forma na qual o debate necessariamente teria que desembocar, tendo em vista o objetivo de se chegar à formulação e, quiçá, à aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional adequada às necessidades e aspirações da sociedade civil brasileira. (SAVIANI, 2004, p. 41).

No ano seguinte, após a promulgação da Constituição, o Deputado Octávio Elísio (PSDB-MG) apresentou à Câmara Federal o texto completo de Saviani sob a forma de projeto de lei de N.º 1.158-A/88, propondo as diretrizes e bases da educação brasileira. (MENDONÇA, 2000, p. 105; SAVIANI, 2004, p. 42).

Baseado nos preceitos de uma educação progressista para as massas expropriadas, dado que a escolarização é desigual numa sociedade de classes, Saviani defendeu a universalização da educação básica e a criação de um sistema nacional de ensino, indicando formas de democratizar a educação para além do espaço escolar.

Inicia-se então o que Jorge Hage<sup>39</sup>, citado por Saviani (2004, p. 57), chamou de “o que talvez tenha sido o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei que se tem notícia no Congresso Nacional.” Afinal, ao projeto original foram anexados sete outros projetos completos, 17 projetos específicos relacionados à LDB e 978 emendas de deputados, respondendo, em parte, às demandas sociais.

De início, importa considerar que diferentemente da tradição brasileira em que as reformas educacionais resultam de projetos invariavelmente de iniciativa do Poder Executivo, neste caso a iniciativa se deu no âmbito do Legislativo e através de um projeto gestado no interior da comunidade educacional. Esta manteve-se mobilizada principalmente através do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB que reunia aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional... (SAVIANI, 2004, p. 57).

Embora aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Redação em junho de 1989, anteriormente, em março, havia sido composto um Grupo de Trabalho

<sup>38</sup> SAVIANI, D. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, São Paulo, n. 13, 1988, p. 5-14.

<sup>39</sup> Jorge Hage, deputado federal na época, foi nomeado relator do projeto de lei na Comissão de Educação da Câmara Federal.

da LDB sob a coordenação de Florestan Fernandes (PT-SP) com relatoria de Jorge Hage (PSDB-BA). (SAVIANI, 2004, p. 57). Contudo, o projeto de lei N.º 1.158-A/88 não foi aprovado e ainda havia um longo percurso a ser percorrido para que a lei da educação nacional fosse sancionada.

O próprio Deputado Octávio Elísio apresentou três emendas: em dezembro de 1988, abril de 1989 e junho de 1989. Em 20 de junho de 1990 o substitutivo do projeto de lei, relatado por Jorge Hage, é aprovado por unanimidade na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara de Deputados.

O projeto Jorge Hage - como ficou conhecido – incluiu um capítulo contemplando os princípios da educação e, dentre eles, a gestão democrática da escola pública, além de criar o Fórum da Educação para discussão e mobilização da categoria dos educadores.

Neste período corria a campanha eleitoral que renovaria o Congresso e era urgente a aprovação do substitutivo Hage na Comissão de Finanças e Tributação. Em dezembro de 1990 o substitutivo foi aprovado. Contudo, as eleições de 1990 trouxeram um perfil bem mais conservador ao Congresso, com grande bancada do PDS (Partido Democrático Social – antiga ARENA-Aliança Renovadora Nacional, com forte interesse privatista no campo educacional) do qual fazia parte a deputada Ângela Amin. Esta assume a relatoria da Comissão de Educação da Câmara Federal e para o mesmo partido fica a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Jorge Hage, Octávio Elísio e outros deputados que desempenharam papel central na condução do projeto não foram reeleitos.

As manobras dos partidos conservadores e privatistas do Congresso travaram a votação do substitutivo que só ocorreu em 1993, ao ser aprovado na Câmara dos Deputados. O texto não era mais o original, de Jorge Hage. Das inúmeras emendas e destaques, a principal modificação foi a retirada do título *Do Sistema Nacional de Educação*, substituído por *Da Organização da Educação Nacional*.

Ao chegar ao Senado o projeto ganha a relatoria de Cid Sabóia. Em novembro de 1994, após a retomada de audiências públicas e de interlocução com entidades como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o projeto é aprovado na Comissão de Educação do Senado.

Porém, ao dar entrada no Plenário do Senado no início de 1995, o projeto se depara com um novo governo federal – de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2002) -, novos ministros, novos deputados e senadores. O governo logo se

mostrou contrário ao substitutivo Cid Sabóia que tramitava no Congresso e através de sua representação conseguiu que o projeto voltasse à CCJ. Lá a relatoria é assumida pelo Senador Darcy Ribeiro que alega inconstitucionalidade do substitutivo.

Sobre a alegação de Darcy Ribeiro, Saviani diz que:

Em sua análise, o deputado teve os olhos voltados para a liberdade de iniciativa privada em matéria de educação descobrindo inconstitucionalidades onde suspeitava que os interesses privados seriam afetados. (...) Darcy Ribeiro e o MEC, entendendo que numa democracia representativa a participação dos cidadãos nas decisões se limita à escolha dos governantes aos quais é delegada a prerrogativa de tomar e implementar as decisões, viram no Conselho Nacional da Educação [principal motivo para a inconstitucionalidade], (...), um cerceamento à liberdade de ação do Executivo; ato contínuo, flagraram a sua inconstitucionalidade. (SAVIANI, 2004, p. 160).

O projeto idealizado por Darcy Ribeiro em *coautoria* com o MEC, ainda que, segundo Saviani, tenha recebido algumas emendas que não chegaram a alterar o conjunto, foi sancionado sem vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e promulgado como a LDB N.º 9.394 em 20 de dezembro de 1996.

Dermeval Saviani expressa as diferentes manifestações adversas que o projeto Darcy Ribeiro suscitou na sociedade civil e no próprio Plenário<sup>40</sup>. Mormente no que diz respeito ao que a lei representava politicamente, a nova LDB era fiel à orientação política dominante naquele que era o segundo ano do governo FHC.

O projeto apresentado e aprovado, à revelia do debate no parlamento, tampouco interlocução com os movimentos, indica o objetivo do MEC naquele governo: além de sancionar uma lei da educação nacional inócua e genérica, também apresentar e aprovar apenas reformas pontuais e parciais.

Daí a opção por uma “LDB minimalista”, compatível com o “Estado mínimo”, ideia reconhecidamente central na orientação política atualmente dominante.

Seria possível considerar esse tipo de orientação e, portanto, essa concepção de LDB, como uma concepção neoliberal? Levando-se em conta o significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal, a saber: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos investimentos públicos, a resposta será positiva. (SAVIANI, 2004, p. 200, grifos do autor).

Para melhor se observar o movimento entre os três projetos de LDB apresentados entre 1988 e 1992 destacam-se, nos quadros a seguir, os artigos e incisos

---

<sup>40</sup> Ver em Saviani, 2004, p. 196-201.

relativos à democratização da educação e outros assuntos a ela concernentes. A partir de consulta aos anexos dos projetos publicados por Saviani (2004), foram selecionados os artigos que expressam a democratização segundo os aspectos pautados por Neidson Rodrigues.

Neidson Rodrigues estabelece três aspectos para a discussão da democratização da escola: *democratizar os aspectos administrativos; democratizar a oferta da escola; e democratizar os aspectos pedagógicos.*

Identifica-se, neste trabalho, a *democratização dos aspectos administrativos e da oferta da escola* como aqueles intrínsecos à democratização da **educação**, por estarem para além dos muros da escola, ou seja, estão relacionados à consolidação de políticas públicas democratizantes nos sistemas de ensino. Logo, a *democratização dos aspectos pedagógicos* está mais diretamente ligada à democratização **escolar**. Estes últimos são entendidos pelo autor como a necessidade da “participação dos agentes educacionais nas decisões do conteúdo e da forma da prática educacional.” Para isso, ele defende a criação dos colegiados escolares, com a participação de todos nos processos decisórios da escola. (RODRIGUES, 1983, p. 45).

Incluíram-se também as análises da LDB publicadas pela APP-Sindicato/CNTE a partir do trabalho elaborado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal (1997) e da LDB comentada por Jorge Hage, Sofia Lerche Vieira, Dermeval Saviani e Jacques Velloso (1990).

TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Fins da Educação	<i>Art. 1º, b) inspirada nos ideais democráticos, visa colocar cada cidadão brasileiro na condição de poder ser governante e de controlar quem governa.</i>	<i>Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na convivência humana, na vida familiar, no trabalho, nas instituições de ensino, de educação infantil, de formação profissional, de pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, nas manifestações culturais e no contato com os meios de comunicação social.</i>	<i>Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.</i>

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE OS FINS DA EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.

FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

Percebe-se a redução dos fins da educação do artigo 1.º do primeiro projeto para a redação final da lei. No projeto Octávio Elísio, os fins da educação, com vistas à democratização ampla da mesma, indicava a formação para que todos tivessem condições de se tornar dirigentes ou, pelo menos, poder controlar aqueles que governam.

Os dois últimos projetos não mais aludem à condição da educação dar condições de tornar os cidadãos dirigentes nem faz alusão ao controle social, sendo que do segundo projeto para a Lei, dos meios para que a educação se desenvolva, desaparecem a educação infantil e profissional, e os meios de comunicação social. Atente-se também para que na Lei, em primeiro lugar, aparece a família como espaço de desenvolvimento da educação.

TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Direito à Educação	<i>Art. 2º. A educação é direito de todos e será promovida e incentivada por todos os meios legítimos disponíveis na sociedade. Art. 3º. O direito à educação é assegurado pela instituição de um sistema nacional de educação mantido pelo poder público, gratuito em todos os níveis, aberto e acessível a todos os brasileiros.</i>	<i>Art. 3º. A educação, direito fundamental dos cidadãos, é dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade, cabendo ao Poder Público: I – assegurar a todos o direito à educação escolar, em igualdade de condições de acesso e permanência pela oferta de ensino público e gratuito em todos os níveis, além de outras prestações suplementares, quando e onde necessário.</i>	<i>Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</i>

QUADRO 2 – COMPARATIVO ENTRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.

FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

Note-se que há uma inversão no texto de Jorge Hage em comparação ao aprovado, antes, a educação é dever do Estado em primeiro lugar. Na Constituição (Art. 206) o Estado também aparecia primeiro. A LDB sancionada delega em primeiro lugar à família o dever precípua de educar, como já indicado no artigo 1.º - dos fins da educação. A inversão sugere a não garantia fundamental do Estado aos direitos do cidadão à educação, o que contemplaria a democratização da oferta, ao menos, como nos dois primeiros projetos em que há a expressão “educação como direito de todos”.



TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Gestão Democrática como princípio	O texto original de Saviani não especificava um artigo específico para a gestão democrática, mas este princípio permeava todo o projeto.	<i>Art. 7º. A educação escolar será ministrada com observância dos seguintes princípios: VI – gestão democrática</i>	<i>Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.</i>

QUADRO 3 – COMPARATIVO ENTRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.

FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

O projeto Jorge Hage determinava a gestão democrática para toda a educação, não especificando que se restringia ao ensino público, ainda que atenda à democratização dos aspectos pedagógicos que os artigos 12.º, 13.º e 14.º da Lei, contemplam.

TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação	Especifica em seis artigos (10 ao 15), a forma do Conselho Federal de Educação, inclusive com autonomia financeira e administrativa.	É mais detalhado que o texto de Octávio Elísio e registra em dois artigos (23 e 24), porém com 20 parágrafos e 17 incisos, respectivamente, as atribuições – inclusive deliberativas – e a forma do Conselho Nacional de Educação.	O Conselho Nacional de Educação (CNE) é mencionado apenas no parágrafo 1.º do artigo 9.º, com funções normativas e de supervisão, criado por lei. O CNE foi instituído por Medida Provisória N.º 1.159/1995 no governo FHC, para membros escolhidos pelo presidente, sem a participação da sociedade civil nesta definição.

QUADRO 4 – COMPARATIVO ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.

FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

Há uma expressiva redução nas atribuições do CNE, indicando que a democratização dos aspectos administrativos, apontados por Rodrigues (1983) como aqueles que implicariam desde a escolha dos conselheiros até a sua autonomia perante o Ministério da Educação, não se instituíram na versão última da Lei.

TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Sistema Nacional de Educação	Previsto no que diz respeito ao regime de colaboração entre União, Estados e Municípios referente aos níveis de ensino, à época: educação pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º graus.	O Capítulo V é dedicado às normas, constituição e atribuições do Sistema Nacional de Educação, tendo como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo o Ministério da Educação. A normatização do Fórum Nacional de Educação foi previsto no artigo 25.	Não há garantia de criação de um sistema único de educação no país, mas proposição de organização de sistemas de ensino federal, estaduais e municipais. Os sistemas são articulados pela União (leia-se MEC), o qual também coordenará a Política Nacional de Educação e elaborará o Plano Nacional de Educação. A institucionalização do Fórum foi retirada do texto final da lei.

QUADRO 5 – COMPARATIVO ENTRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.

FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

Como no caso do CNE, há também a redução no que concerne à criação de um sistema nacional de educação. Enquanto os dois primeiros projetos instituíam um sistema nacional, a LDB estabeleceu a criação de sistemas municipais e estaduais em regime de colaboração com o sistema federal, caracterizando a descentralização das normas e do financiamento.

TEMA	PROJETO OCTÁVIO ELÍSIO	PROJETO JORGE HAGE	LDB 9.394/96
Normas da Gestão Democrática	Não há, posto que o princípio não seja declarado em um artigo específico.	<i>Art. 21. As instituições públicas de ensino e aquelas que recebem recursos públicos para a sua manutenção observarão, em sua organização e administração, as seguintes diretrizes:</i> I – constituição de conselhos escolares, com representação da comunidade interna e externa à escola; II – participação da comunidade escolar na gestão do ensino; III – participação da comunidade escolar no processo de escolha dos dirigentes, respeitada, na rede pública, a opção pelo sistema de mérito através de concurso; IV – obrigatoriedade de prestação de contas e divulgação de informações referentes ao uso de recursos e qualidade dos serviços prestados; V – avaliação do desempenho institucional; VI – discussão ampla dos objetivos e prioridades anuais.	<i>Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:</i> I – participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

QUADRO 6 – COMPARATIVO ENTRE AS NORMAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROJETOS DE LEI DOS DEPUTADOS OCTÁVIO ELÍSIO, JORGE HAGE E A LDB.  
FONTE: SAVIANI *et al.*, 1990; APP-SINDICATO/CNTE, 1997; SAVIANI, 2004.

É clara a redução da participação na gestão nos seguintes pontos: a exigência da participação dos profissionais da educação só se dá na elaboração do projeto político pedagógico; exclui o processo de escolha dos dirigentes em âmbito nacional; exclui também a prestação de contas e divulgação, a avaliação institucional e a discussão de objetivos e prioridades.

Percebe-se que dos primeiros projetos, de Octávio Elísio e Jorge Hage, de ampla dimensão democrática, ao último aprovado, de Darcy Ribeiro, há uma considerável redução na instituição da participação da comunidade nos rumos da educação.

No que diz respeito à gestão das escolas, o projeto de Jorge Hage é bastante detalhado no que se refere à democratização da educação. No artigo 21 do capí-

tulo sobre o sistema nacional de educação, por exemplo, as normas da gestão se estenderiam às escolas que recebem recursos públicos, o que incluiria grande número de escolas conveniadas. (BRASIL, LDB/ANDE, 1990).

A articulação dos mecanismos de gestão propostos por Hage, na ótica de Mendonça, configuraria a política pública da gestão democrática da educação.

[...] a implantação da gestão democrática não estaria apenas na admissão de um ou outro mecanismo ampliador da participação, mas na interação sistêmica de diversos procedimentos capazes de configurar uma política pública para a gestão democrática da educação. (MENDONÇA, 2000, p. 420).

Ousa-se ir além de Mendonça e dizer que a “interação sistêmica de diversos procedimentos” poderia configurar-se numa política pública para a democratização da educação, dado que a efetivação dos mecanismos de participação no âmbito escolar apenas garantiria a democratização dos aspectos pedagógicos, isto é, a realização de uma gestão democrática.

Para a democratização da educação seria necessário articular processos que democratizassem os sistemas municipais e estaduais – posto que não haja sistema nacional – e a ampliação da democratização da oferta como também a permanência dos alunos na escola com educação de qualidade.

Por todos estes aspectos, o substitutivo de Hage representava avanço na tentativa de democratizar a educação em todos os seus aspectos, mas especialmente no que significaria a participação efetiva da comunidade em todas as instâncias escolares, incluindo aí a prestação de contas. Em seu estudo, Mendonça (2000, p. 421) hipotetiza que o ordenamento patrimonialista do Estado brasileiro é o grande empecilho para a implementação de políticas públicas democráticas, posto que desconsidere e até impeça a participação da sociedade.

É de não se estranhar a reação adversa dos segmentos reacionários da Câmara Federal, do Senado, da sociedade e do próprio governo federal da época (FHC) aos projetos de Octávio Elísio e Jorge Hage. Aqueles segmentos, articulados com o chamado projeto neoliberal, buscavam diminuir a intervenção do Estado e aumentar a participação da comunidade, não em relação às decisões, mas especialmente no que se refere à manutenção física e financeira das escolas. Esta é uma contradição interessante que o neoliberalismo encerra: mais participação, porém em situações pouco substantivas.

Ora, a participação real da comunidade significaria maior intervenção na fiscalização do Estado e na articulação dos segmentos intra e extra-escolares na gestão da escola. Não era esta a perspectiva do governo vigente (FHC), pois a comunidade poderia sim participar, mas como voluntária, *tarefeira* e até mantenedora dos recursos escolares.

O patrimonialismo que se encerra na *apropriação* da escola, principalmente pelos diretores e professores, e na *apropriação* dos sistemas de ensino pelos administradores e políticos, é materializado por grupos que compõem o estamento burocrático, em que a burocracia só cede seus procedimentos formais e não sua estrutura racional. (MENDONÇA, 2000, p. 440).

A permeabilidade entre o público e o privado na história brasileira, o autoritarismo estatal e a característica estamental do governo, deixam as políticas públicas “ao sabor das conveniências políticas”, como se esmiuçou no item sobre a formação do Estado brasileiro. A vontade pessoal dos governantes se sobrepõe à vontade dos movimentos como se a vontade individual de quem detém o poder, estatal fosse. “A descontinuidade política põem em xeque a lei”, no caso, a LDB, onde o patrimonialismo impede a participação, na qual se encerra a democracia. (MENDONÇA, 2000, p. 436-443).

A conclusão dos estudos de Erasto Fortes Mendonça aponta para o que ele chamou de dissociação entre a *Regra* (a Lei, formal) e o *Jogo* (o que é realizado, o material). Nesta perspectiva, a promulgação da LDB em 1996 não significou, ato contínuo, sua implementação no que se refere à gestão democrática da escola pública, em que pese os seus limites em comparação ao substitutivo de Jorge Hage. Mesmo seus dois parcos incisos: participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola e da comunidade em conselhos escolares ou equivalentes, ainda não foram contemplados, conforme vasta literatura pertinente: PRAIS, 1990; GONÇALVES, 1994; SANTOS, 1997, 2004 e 2005; PARO 2000, 2001, 2003 e 2004; ADRIÃO & CAMARGO, 2001; MURANAKA & MINTO, 2001; ANTUNES, 2002; ALMEIDA, 2006; NIENKÖTTER, 2006.

Ainda hoje a LDB é objeto de reflexão e de discussão sobre a sua elaboração e efetivação. Sobre isto, recente artigo de Benno Sander e Luiz Fernando Dourado, quando da XXX Reunião Anual da ANPEd (2007), reforça a importância da

participação dos movimentos<sup>41</sup>, com destaque à Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação) e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Constatam que as características do modelo neoliberal e de globalização, com efeito, estão presentes na lei da educação brasileira ao dizerem que a despeito de a LDB ratificar o princípio da gestão democrática garantidos na constituição de 1988. Na prática, a lei maior da educação brasileira foi a compilação de uma sucessão de decretos que a antecederam, localizando a educação no Brasil no paradigma da produtividade, da eficiência e da qualidade total (SANDER & DOURADO, 2007, s/p).

Os autores chamam a atenção para uma necessária avaliação da lei após mais de uma década em vigor. Indicam também os principais pontos que precisam ser mais profundamente discutidos.

Sem negligenciar os limites interpostos pela LDB e por outros instrumentos legais, entre eles o Plano Nacional da Educação, a Anpae entende que o debate, a avaliação e a proposição de políticas educacionais não podem prescindir do aprofundamento de questões fundamentais no tocante à melhoria da qualidade da educação nacional destacando, particularmente, a necessária ampliação dos percentuais destinados à educação, a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a busca de maior organicidade entre as ações, programas e políticas educacionais e a efetivação do Sistema Nacional de Educação, bem como, a realização de conferências de educação, que se concretizem a partir da efetiva participação das sociedades civil e política, objetivando avançar na construção de um novo projeto de Estado para a educação nacional. Nesse processo entende que a rearticulação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se coloca como um passo importante para consubstanciar o papel político dos diferentes atores que historicamente vêm defendendo uma educação para todos, pública, popular e democrática. (SANDER & DOURADO, 2007, s/p).

A consideração que fazem sobre a regulamentação do regime de colaboração e a efetivação de um sistema nacional de educação, bem como a realização de conferências, vêm justamente ao encontro da concretização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. A CONAE tratará e buscará regulamentar o sistema nacional de educação a partir da elaboração do novo plano nacional de educação e da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

---

<sup>41</sup> Sobre a participação dos movimentos, os autores consideram que desde a elaboração da LDB se pautaram no “compromisso com os princípios direcionados à melhoria da qualidade da educação por meio de políticas públicas orgânicas que se traduzam, a partir da democratização do acesso, permanência e gestão da educação nacional, em todos os níveis e modalidades de ensino. (SANDER & DOURADO, 2007, s/p).

Em resumo, o sentido da democracia nos textos finais da Constituição e da LDB reflete a redução do próprio significado da democracia na educação no Brasil. Ainda que os mecanismos clássicos da democracia no liberalismo, tomados neste trabalho a partir de Bobbio – sufrágio universal como fim e não como início da democratização – sejam reais desde a constituição federal (CF), no âmbito escolar nem a pauta mínima liberal – de participação nos instrumentos somente – se efetivou após mais de uma década de LDB.

Tomando-se as duas vertentes de análise quanto à ação dos movimentos interpretadas por Saviani (2004), isto é, de um lado os movimentos de cunho social e político e, de outro, econômico-corporativos, pode-se dizer que o capítulo da educação na constituição federal de 1988 teve influência e abrangeu parte das reivindicações dos movimentos nas duas perspectivas acima citadas.

O texto final da constituição definiu no inciso VI do artigo 206 que a gestão democrática se daria na forma de uma lei ainda vindoura, não sinalizando a democratização da educação na amplitude do seu acesso, tampouco a sua qualidade.

A LDB foi sancionada à revelia dos movimentos, com forte controle da ala governista e privatista do Congresso Nacional e, do próprio governo (FHC), sob a figura do MEC. A perspectiva democratizante tão presente no projeto de Octávio Elísio, a partir da proposição de Saviani, que possibilitaria a organização de um sistema nacional de ensino, estabeleceria a educação como a maneira de tornar todo o cidadão um dirigente, normatizaria o Conselho Federal de Educação com autonomia financeira e administrativa, enfim, não está posta na LDB aprovada em 1996.

Assim como os enunciados no projeto de Jorge Hage, como as condições de acesso e permanência na escola, a escolha de dirigentes realizada por todas as escolas exceto naquelas redes públicas em que houvesse concurso para direção escolar e, por fim, prestação de contas obrigatória, avaliação institucional e discussão das prioridades anuais, podendo esta última ser interpretada como a obrigatoriedade da organização do plano anual em cada escola brasileira, tampouco foram considerados.

Esses fatores consubstanciaram a redução do enunciado da democratização da educação para o da gestão democrática, inaugurada em 1988 com a CF e depois, reiterada com a institucionalização de apenas instrumentos de gestão da escola.

### 2.3 A DEMOCRATIZAÇÃO ESCOLAR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: SINÔNIMOS?

Tem-se que o neoliberalismo impôs à educação um conjunto de medidas que o mercado capitalista desenvolveu ao longo dos anos em escala mundial, de forma que as políticas de Estado se conformassem aos interesses do processo de reestruturação produtiva. Dentre estas medidas, citam-se:

- a tomada do público pelo privado (a ordem mundial é palco para o capital privado);
- as políticas educacionais são vinculadas às econômicas de forma que a educação sirva ao desenvolvimento das habilidades e competências exigidas pelas grandes empresas;
- a educação deixa de ser um direito e torna-se um *serviço prestado*, ou seja, é passível de ser vendida e, por isso, lucrativa;
- a performatividade em detrimento do conhecimento. O resultado dos alunos nas avaliações nacionais como o SAEB<sup>42</sup>, Prova e Provinha Brasil, ENEM, ENADE etc. são exemplos de “como o conhecimento do estudante se torna idêntico ao resultado do teste que o representa.” (BALL, 2004, p. 1117). Em outras palavras, a aparência (o que parece que os alunos sabem ou não) está acima da essência (o conhecimento que a escola deveria ensinar, mesmo que os conhecimentos “cobrados” pela prova sejam necessários);
- a hegemonia do mercado, que junto ao “incentivo ao lucro desalojaram a luta por valores, condição essencial para a democracia” (BALL, 2004, p. 1122), dificulta a organização e a luta dos trabalhadores para a construção de outra hegemonia, com direção cultural e intelectual de e para a classe não favorecida e excluída pelo mercado.

---

<sup>42</sup> A escolha do SAEB para análise das perguntas e das respostas dirigidas aos diretores será justificada, mas importa desde já estabelecer com que perspectiva se analisará este tipo de avaliação: a mercadológica, isto é, a serviço de quê estão sendo avaliados os estudantes brasileiros.



Em direção contrária ao pensamento dominante, este trabalho se realiza. Há aqui a concepção de que democratizar não significa dar liberdade para que todos compitam entre si, vencendo quem seja melhor, mas a liberdade que resulta de condições iguais e reais de estudar e trabalhar, enfim, de que todos vivam dignamente. É nesta perspectiva que se colocam, os conceitos de democratização da escola e de gestão democrática da escola pública.

As políticas educacionais principiadas nos anos de 1990 limitaram a gestão democrática à gestão da escola, excluindo o que extrapolasse as unidades, como por exemplo, a gestão dos sistemas, os conselhos de educação etc. Os aspectos mais abrangentes de democratização foram reduzidos ao âmbito escolar, como responsabilidade de cada unidade.

Neidson Rodrigues expressa que os debates e propostas da década de 1980 tinham uma visão ampliada de democratização escolar, na perspectiva da democratização da educação como um todo.

Sem entrar na seara de se distinguir democratização da educação da democratização escolar, mas entendendo que mesmo a democratização da escola propriamente dita abrange aspectos que vão além da unidade educativa, se tomam as categorias de democratização propostas por Rodrigues para verificar a concepção de gestão democrática do estado do Paraná.

Neste trabalho então, a democratização da escola ou da educação, será tomada no seu sentido mais amplo, ou seja, do acesso, da permanência e da qualidade do ensino na escola. Também no sentido de que todo o processo diz respeito ao cumprimento da função social da escola, quer ele se refira ao que acontece no âmbito da unidade escolar, quer se refira ao que acontece nas redes e sistemas de ensino e em todas as esferas do Estado que se ocupam do cumprimento dessa função. Esse entendimento parte do pressuposto de que o pleno funcionamento da unidade escolar depende de um processo mais amplo de definições, organização e acompanhamento do Estado através de suas políticas.

Em texto de 1983 de Neidson Rodrigues<sup>43</sup> - *A democratização da escola: novos caminhos* -, ainda atual, dados os entraves políticos e econômicos, o autor coloca como principal demanda dos anos 1980 justamente a democratização da educação e da escola.

---

<sup>43</sup> Na época, Neidson Rodrigues ocupava a Superintendência Educacional da Secretaria da Educação de Minas Gerais.

Em linhas gerais, seu texto apresenta a necessidade dos movimentos sociais, bastante participativos na época, tomarem como pauta a democratização da escola, ou seja, a participação nos processos decisórios que se iniciavam naquele período de final da ditadura militar no Brasil.

As esperanças se pautavam na possibilidade de democratizar toda a sociedade brasileira e a democratização da escola estava intrinsecamente ligada a esta questão. Esclarece que não se separam as discussões escolares das sociais, sob o risco de perder a relação com a totalidade e passar a pensar a escola como algo isolado e passível de ser democratizado isoladamente. Porém, embora os limites sociais dados, alerta para o cuidado de não se perder no negativismo, insistindo na busca da ampliação da democracia nas escolas.

Abre-se então um paradoxo decorrente da seguinte conclusão: no capitalismo a construção de uma educação e de uma sociedade democrática jamais se efetivará. Enquanto os meios de produção forem privados há uma impossibilidade estrutural de consolidação da democracia plena. Enquanto houver dirigentes e dirigidos, dominantes e dominados, ou seja, duas classes pelo menos, distintas e antagônicas, como será possível a democratização social, o gozo íntegro de direitos?

O paradoxo se estabelece quando se considera o duplo caráter da escola. Por um lado é instrumento, não de transformação social a partir dela – isto é utópico –, mas de aquisição de conhecimentos<sup>44</sup>, espaço que disponibiliza aos sujeitos escolares práticas educativas, promoção e transmissão de cultura, desenvolvimento de potencialidades capazes de fazê-los superar a “captação mágica ou ingênua da sua realidade, por uma dominante crítica. (FREIRE, 2002).”<sup>45</sup> (SILVA, 2006, p. 12).

Por outro lado, a escola também reproduz a dominação social com suas práticas hierárquicas, com a transmissão de valores liberais, com a reprodução de conceitos conservadores reforçados pela mídia; ou seja, servindo a manutenção deste sistema de produção.

---

<sup>44</sup> Defende-se que o conhecimento que a escola deve produzir e reproduzir é aquele sistematizado historicamente por toda a humanidade. Várias correntes defendem que este é o conhecimento burguês, branco, europeu, masculino etc. e que deve ser ensinado também o conhecimento não sistematizado, a cultura dos povos oprimidos, como índios, negros e minorias. Não se desconsidera esta proposição, mas também não se pode negligenciar o conteúdo universal por causa desse recorte ideológico. Sobretudo as crianças filhas da classe trabalhadora precisam de todo o conhecimento, caso se queira que superem sua condição expropriada e que se tornem intelectuais e dirigentes.

<sup>45</sup> FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 26. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

Então, ao mesmo tempo em que a escola reafirma preceitos capitalistas, encerra condições para a conscientização como base para a libertação do homem.

Uma vez que não é suficiente ter consciência da realidade para que ela se transforme, é preciso reconhecer que o processo de transformação (...) implica a consubstanciação de uma reforma intelectual e moral e a disseminação da concepção emancipatória de mundo da classe dominada, doravante a classe que não detém os meios de produção. (SILVA, 2006, p. 23).

Neste aspecto, retomam-se os três aspectos definidos por Rodrigues – *democratização dos aspectos administrativos; democratização da oferta da escola; e democratização dos aspectos pedagógicos* – para compreender quais são os possíveis caminhos para se democratizar a escola nos limites do capital, vislumbrando a sua superação e compreendendo que a escola, *pari passu*, o fortalece e o perturba.

A democratização da escola consiste, num primeiro aspecto, em “democratizar os processos administrativos.” (RODRIGUES, 1983, p. 44). Isto significa que todos os dirigentes educacionais devam ser eleitos, desde os diretores das unidades escolares até os dirigentes regionais de educação.

Aqui convém atentar para a situação hierárquica da escola pública que pode reproduzir e legitimar a dominação à qual é submetida. Neidson Rodrigues, em texto de 1985, traça a organização da maioria das secretarias de educação brasileiras da seguinte forma:

As secretarias de educação impõem decisões a todo o sistema operacional de ensino: a inspeção escolar tende a se converter em vigilância burocrática, a direção da escola em preposto do Estado na escola, a supervisão educacional em autoridade sobre os professores e os professores em ditadores frente aos alunos. O que desaparece com esse processo é o espírito de solidariedade, de companheirismo, de cooperação, de ação coletiva. (RODRIGUES, 1985, p. 72).

O segundo aspecto que pode colaborar para a democratização escolar é o que se chama de “democratizar a oferta da escola”. (RODRIGUES, 1983, p. 45). A universalização das vagas não era a realidade da década de 1980, algo que atualmente está próximo da totalidade.

Segundo dados do INEP - EDUDATABRASIL - Sistema de Estatísticas Educacionais, a taxa de atendimento de alunos de 7 a 14 anos no ensino fundamental em todo o país, em 1980, era de 80,9% e em 2000 – último dado divulgado - era de 96,4%. No Paraná tinha-se, em 1980, 82,4% dos alunos de 7 a 14 anos atendidos no ensino fundamental e, em 2000, 96,3%. Isto significa praticamente a universali-

zação do ensino fundamental em ambas as esferas, embora no Paraná o crescimento tenha sido menor.

Contudo, universalizar o acesso à escola não significa garantia de escolarização para todos e este é um dos principais aspectos da democratização da educação. A taxa de abandono escolar, por exemplo, no ano 2000 era de 12% no Brasil e de 8% no Paraná. Em 2005 passou para 7,5% no Brasil e para 5,8% no Paraná, no ensino fundamental obrigatório.

No entanto, a educação infantil e o ensino médio, no Paraná, estão distantes da universalização, tanto em relação ao número de vagas quanto à permanência na escola, no caso do ensino médio. Em pesquisa sobre a oferta educacional no estado do Paraná (2001-2006) desenvolvida pela autora junto ao NuPE, constatou-se que

O atendimento à educação infantil (0 a 6 anos), apesar do considerável crescimento na oferta de matrículas para o período 2001-2006, da ordem de 15% no estado do Paraná, apresenta uma cobertura de apenas 34,9% no ano de 2006, o que significa dizer que das 1 milhão e 300 mil crianças na faixa etária, mais de 850 mil não possuíam vagas garantidas nesta etapa, seja na rede pública ou privada. (...) [Em relação ao ensino médio], embora o considerável aumento nas matrículas (9% em relação a 2004), enquanto 81% dos jovens de 15 anos estavam matriculados no Ensino Médio, apenas 36% dos com 17 anos ainda frequentavam o curso, o que comprova um dos mais graves problemas da educação básica no estado: a evasão no ensino médio. (SOUZA *et al*, 2009, p. 4; 7).

Por fim, em 2006 ainda havia 10,4% de analfabetos e o Brasil era o 10.<sup>o</sup> país mais desigual numa lista de 126 países e territórios. (*Site* PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Este conjunto de dados esboça um quadro de desigualdade social incoerente e inviabilizador da democracia.

Já o terceiro aspecto, mais específico para a democratização no âmbito escolar, é a “democratização dos aspectos pedagógicos”, tomados aqui não somente como a própria expressão da gestão democrática, mas como dos fatores extra e intra-escolares que permeiam a sua prática.

Vale aqui atentar para dois fatores a partir das indicações de Rodrigues: 1) a criação dos colegiados escolares não tem sido suficiente para democratizar as decisões no âmbito escolar; 2) a democratização dos processos pedagógicos está para além da interferência na tomada de decisão da forma e do conteúdo escolar, ou seja, há que se garantir a participação não só nas decisões, mas em todo o processo desde a pauta sobre o que se quer decidir.

Importa então, percorrer brevemente a história dos processos de democratização da educação paranaense a partir dos anos de 1980, como marco já discutido da retomada das lutas sociais pela democracia no país.

## 2.4 OS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ: ELEIÇÃO PARA DIRETORES E CONSELHO ESCOLAR

O Paraná foi um dos estados pioneiros na democratização dos processos escolares a partir da democratização política do Brasil na década de 1980. Uma das primeiras ações do governo de José Richa – governador eleito por voto direto com mandato de 1983 a 1986 – no que diz respeito à democratização dos aspectos administrativos, foi a promulgação da Lei N.º 7961 de 21 de novembro de 1984. A chamada *Lei Rubens Bueno* instituiu eleições diretas para diretores de escola da rede pública estadual de ensino do Paraná.

A eleição para diretores escolares na rede estadual de ensino do Paraná foi instituída e permaneceu em vigor durante o mandato do governador José Richa (1983–86), e em todo o governo Álvaro Dias (1987–90). No entanto, no mandato seguinte, do governador Roberto Requião (1991–94), houve um retrocesso no processo de democratização da gestão escolar. (GONÇALVES, 1994; HACHEM, 2000; LIMA & VIRIATO, 2000; LOPES, 2002; ALMEIDA, 2003). Roberto Requião decretou a inconstitucionalidade do inciso VII do art. 178 da Constituição Estadual, que estabelecia eleições diretas, ocorridas então até o ano de 1990.

Ainda, o governo Requião, ao eliminar as eleições diretas em 1991, “propõe através do Decreto N.º 849/91 a substituição das eleições diretas por *consulta* a ser realizada na comunidade escolar para posterior designação do diretor.” [grifo nosso] (GONÇALVES, 1994, p. 50). Em 1993, com o Decreto N.º 2.091/93 institui o processo de consulta à comunidade.

Na gestão seguinte, o retrocesso é ainda maior. Almeida (2003) elaborou uma detalhada análise do histórico das eleições para diretores no Paraná de 1983 a 2001, explicitando que a partir de 1995, com o governo Lerner,

O processo de escolha dos diretores da escola pública do Paraná novamente passou por uma mudança. Sendo um governo situado no espectro político-ideológico da direita, neoliberal e favorável a mais mercado e menos Es-

tado, manteve-se ainda o caráter da eleição direta da Lei [N.º 7.961/84] para a escolha dos diretores. Tratava-se de uma estratégia de compromisso de campanha eleitoral junto ao movimento dos professores. (...) Quando se constitui um novo modelo de escolha do diretor por meio do Decreto N.º 4.313 de 27 de junho de 2001, teve-se uma forma de escolha que espelhava as novas orientações da política educacional neoliberal. <sup>[46]</sup> (ALMEIDA, 2003, p. 117).

O novo modo de escolher o diretor escolar consistiu em uma prova escrita de conhecimentos gerais e gestão pedagógica e administrativa (primeira fase – eliminatória), seguida de votação direta pela comunidade escolar. Assim, a prova eliminatória serviu para *escolher* aqueles possíveis candidatos à direção escolar, de maneira que estivessem *aptos* a gerir a escola segundo a concepção de gestão vigente – a gestão compartilhada<sup>47</sup> -, uma vez que houve um forte investimento da administração estadual em *determinada qualificação* para todos os trabalhadores da educação que se dispusessem a realizá-la.

Considera-se ainda um agravante: no entendimento da SEED, a comunidade seria formada por: pais, professores, funcionários da escola e funcionários dos Núcleos Regionais de Educação (NRE's). Os votos dos representantes dos NRE's garantiriam o direito de interferência direta de representação do governo do estado na escolha do diretor de escola. (GONÇALVES, 1994; LOPES, 2002; ALMEIDA, 2003). O diretor eleito sob esse processo tornou-se, mesmo que sem intencionalidade, preposto do Estado, ao ser eleito também pelos seus representantes.

Dessa maneira, percebe-se que na política educacional daquele governo (Lerner)<sup>48</sup> não atribuía às eleições de diretores o papel de instrumento necessário e importante nos processos democratizantes dentro da escola.

Finalmente, em 2003, é publicada a Lei N.º 14.231 de 26 de novembro<sup>49</sup> – novamente governo Requião -, definindo “os critérios de escolha, mediante consulta

---

<sup>46</sup> Sobre as políticas educacionais neoliberais no Governo Estadual paranaense, há vasta literatura concernente: GONÇALVES (1994), SANTOS, J. M. (1998), HACHEM (2000), HIDALGO (2001), LOPES (2002), SANTOS, J. M. *et al* (2003), ALMEIDA (2003), TAVARES (2004).

<sup>47</sup> “A gestão compartilhada integra o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não-governamentais...” (SANTOS, 2004, p. 35).

<sup>48</sup> Sobre o modelo de gestão educacional adotado no Governo Lerner, ver o cuidadoso trabalho de Hachem (2000).

<sup>49</sup> Esta lei foi instituída após os Decretos N.º 849/91 e 2.091/93, resultantes da medida cautelar que anulou o inciso VII do Art. 178 da Constituição Estadual. Este inciso postulava as eleições diretas para diretor de escola desde a Lei N.º 7.961/84. (GONÇALVES, 1994; HACHEM, 2000; LOPES, 2002; ALMEIDA, 2003).

à Comunidade Escolar, para designação de Diretores e Diretores Auxiliares da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.” No seu Artigo 4.º, a lei designa como aptos a votar todos os professores e especialistas em educação; funcionários; pais ou responsáveis por alunos menores de dezesseis anos do ensino fundamental. Votam também os alunos do ensino médio e da educação profissional de qualquer faixa etária e alunos do ensino fundamental com no mínimo dezesseis anos. O Artigo 11.º, da lei que regulamenta as eleições, explicita que o resultado da contagem é a soma de produtos seguida de divisão, o que atribui cinquenta por cento de poder de decisão aos *professores e funcionários*; e os outros cinquenta por cento para *pais e alunos*.

É evidente que o número de pais e alunos com direito a voto é muito maior que o número de professores e funcionários votantes. A partir dessa fórmula e considerando os dados do Censo Escolar 2003 (SEED/Fundepar), tem-se que um voto de professor ou funcionário valeria em torno de 17,6 vezes mais que um voto de aluno ou pai de aluno (ou seja, uma maior-valia de 1760%). É como se houvesse duas eleições distintas para eleger um único dirigente.

Como nas macro-eleições, a eleição para diretor pode se tornar uma falácia, pois além de não ser verdadeiramente democrática no caso paranaense – o valor do voto não tem o mesmo peso entre os segmentos –, a realidade tem demonstrado que os mesmos diretores se mantêm no poder ocorrendo, em muitas escolas, apenas a alternância entre pessoas do mesmo grupo que se candidatam uma vez como diretor e outra como vice-diretor, sucessivamente. Pode se reduzir para o universo escolar a descrição factual da sociedade que Boron traz:

[...] se teatraliza o disfarce democrático ao permitir que todos votem. Está claro que (...) esta convocação se converte em um gesto ritualístico, carregado de efeitos ideológicos reforçadores da ilusão fetichista da igualdade cidadã, mas ausentes de resultados concretos nas políticas estatais. (BORON, 2001, p. 194-195).

Ainda assim, considera-se que as eleições para diretores no Paraná é um dos instrumentos mais importantes para o exercício democrático. Erasto Fortes Mendonça considera que

[...] as experiências eleitorais ocorridas em vários sistemas de ensino a partir da década de 1980 revelam, de fato, imperfeições que, se não são suficientes para pôr em dúvida a validade do processo, devem ser tomadas como sinais de que seu aperfeiçoamento constante é uma necessidade funda-

mental para a garantia da democratização da escola e dos sistemas. (MENDONÇA, 2000, p. 236).

Mas o fato das eleições serem diretas não assegura instantaneamente a gestão democrática na escola. Prais considera que:

A proposta de eleição do diretor tem sido tomada como sinônimo de efetivação da democratização escolar, entretanto, a proposta por si só certamente não garante a democratização da escola. Pois, independentemente da forma de provimento do cargo, deve-se considerar prioritariamente a *maneira como será exercida esta função*. (PRAIS, 1990, p. 86, grifos nossos).

Há diversos fatores que interferem na gestão, tornando-a mais ou menos democrática, mesmo com o diretor eleito pela comunidade. Como exemplo, cita-se a falta de preparo dos candidatos à dirigente escolar para administrar a unidade escolar, o corporativismo entre professores, o estímulo ou divergência entre grupos dentro da escola, o clientelismo, o autoritarismo etc. (MENDONÇA, 2000, 237-238).

O panorama sobre a escolha dos dirigentes escolares da rede estadual de ensino paranaense nos últimos governos serve como referência para a compreensão da dificuldade de se construir a gestão democrática nas escolas.

Contudo, a Deliberação N.º 016/99, válida por ora, ao regulamentar o regimento escolar, garante a adoção de órgão colegiado de direção, em atenção ao princípio da democratização da gestão escolar (Art. 5.º, parágrafo único), afiançando, em âmbito formal, uma administração escolar mais participativa.

Ocorre então que eleições diretas para a escolha do dirigente escolar, conselho escolar estabelecido e projeto político-pedagógico produzido coletivamente são mecanismos da gestão democrática e não a sua prática em si. E uma das dificuldades da sua execução está justamente no fato de, quando os instrumentos funcionam na escola, se restringem à discussão coletiva de decisões, – no caso, aprovação de uma pauta ou tema previamente definido pela direção da escola – mas não do que se pretende fazer, ou sobre o que se vai decidir.

A especificidade da participação coletiva desde a proposição de pauta de discussão, seja no conselho ou em outros espaços participativos, está associada ao caráter democrático da educação, em que a gestão democrática é mais um processo dentro dos demais necessários à democratização da educação.

Entendendo-se as eleições de diretores como parte da democratização da educação, no que diz respeito à democratização dos aspectos administrativos, apon-



tados por Rodrigues (1983), conclui-se que está dada, em parte, pelas eleições para diretores de escola no Paraná. Logo, o processo de democratização dos aspectos pedagógicos - no caso do Paraná - dado pelos programas de incentivo à organização dos conselhos escolares e do projeto político-pedagógico (PPP), ainda é meta dos educadores desde os anos 1980.

Sobre o colegiado ou conselho escolar, desde 1996 a LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei N.º 9.394/96) postula em seu artigo 3.º, inciso VIII, que a gestão do ensino público deva ser democrática, sendo que o artigo 14.º especifica que as normas da gestão democrática devem seguir princípios básicos de participação. Nos termos da lei, esta participação é dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Observa-se então que a participação é o fundamento da gestão democrática e a lei, bem como a maioria da literatura acerca do assunto, toma o conselho escolar como instância participativa máxima na escola. (ADRIÃO & CAMARGO, 2001; MURANAKA & MINTO, 2001; PARO, 2001).

No Paraná, o conselho escolar, como órgão máximo de tomada de decisões na escola - de natureza deliberativa, consultiva e fiscal -, conforme Deliberação N.º 016/99 (PARANÁ/CEE, 1999), tem como objetivo estabelecer o projeto político-pedagógico da escola, com a participação de todos os membros da escola (diretor, professores, pedagogos, alunos, funcionários, pais, membros da APMF (Associação de Pais, Mestres e Funcionários), comunidade local e demais envolvidos no processo educativo). No entanto, na mesma deliberação, a figura do diretor aparece como de *presidente nato* do conselho escolar.

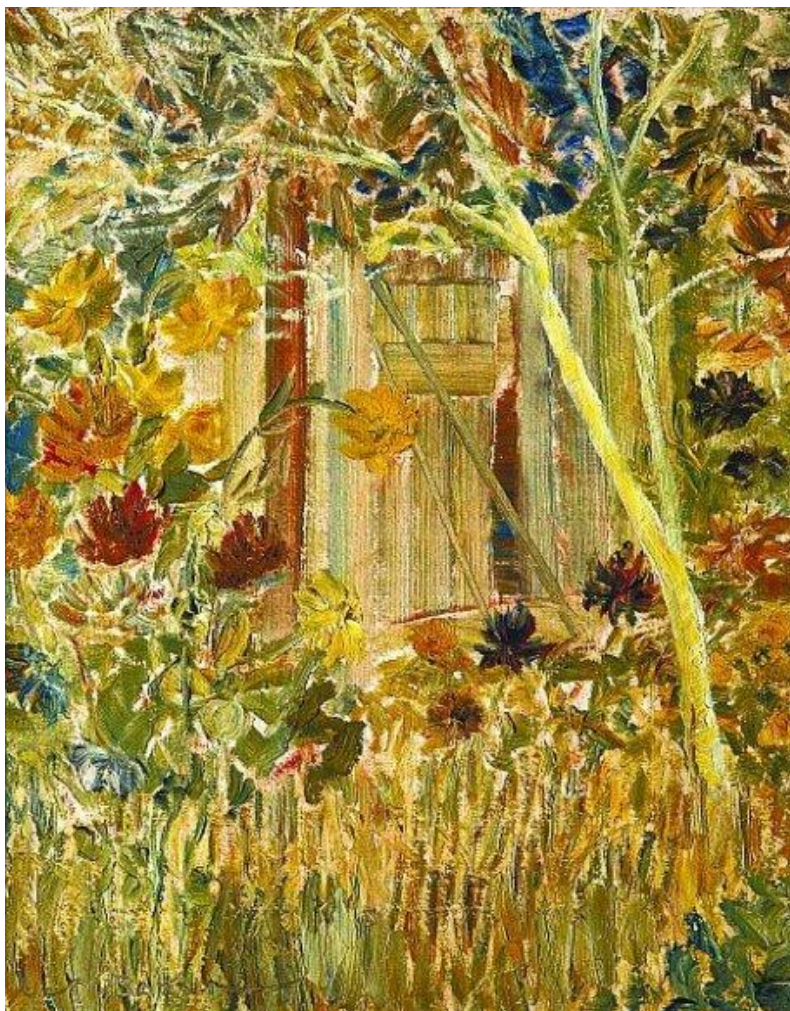
No estado do Paraná, o processo de eleição dos diretores nas escolas estaduais foi marcado por avanços e retrocessos nas duas últimas décadas (a partir de 1984), percebendo-se que um processo eletivo democrático, tão somente, não garante a gestão democrática da escola.

Desde 1996, governos e entidades sindicais e acadêmicas se debruçam sobre a necessidade de se efetivar o disposto na lei dentro das escolas. Inúmeros livros, artigos, teses e dissertações pesquisam e sugerem como elaborar e pôr em prática o projeto político-pedagógico, assim como dispõem sobre a organização e o funcionamento do conselho escolar.

Colocados os preceitos legais e seus limites, passa-se à análise da materialização da democratização da educação na realidade paranaense. Para isto, no pe-

ríodo que inicia em 2003 – ano do início dos governos estadual paranaense e federal que se auto-declaram democráticos e contra o neoliberalismo - e vai até o ano presente (2009), busca-se nas perguntas dos questionários que os diretores das escolas públicas estaduais responderam ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 2003, na proposta de regimento escolar elaborada pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) em 2007, e nas publicações da APP-Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná nos anos de 2003, 2007, 2008 e 2009, o percurso e a materialização da categoria democratização.

## A EXPRESSÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO ESCOLAR NOS DOCUMENTOS OFICIAIS E SINDICAIS



Porta dos Sonhos, óleo sobre tela, 54,5 X 45 cm, [19—], Miguel Bakun (1909-1963),  
Coleção particular-Curitiba

O correr da vida embrulha tudo,  
a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa,  
sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

*João Guimarães Rosa*

### 3. A EXPRESSÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO ESCOLAR NOS DOCUMENTOS OFICIAIS E SINDICAIS

Os três aspectos a partir dos quais Neidson Rodrigues categorizou a democratização da escola em três aspectos que, segundo ele, não podem ser dissociados sob o risco de se desconectar a democratização da escola da democratização da própria sociedade (1983, p. 43), pois

[...] a participação da comunidade no âmbito da Escola é um processo de mão dupla, isto é, a Escola deve participar dos processos decisórios da totalidade da sociedade, da mesma forma que a sociedade deve participar dos processos decisórios da totalidade da atividade escolar. (RODRIGUES, 1983, p. 43).

Com essa premissa, o autor estabelece três categorias de democratização da escola, que são tomadas nessa pesquisa como categorias de análise, desde a análise sobre os princípios legais estabelecidos para democratização da escola pública brasileira:

1. Democratizar os processos administrativos;
2. Democratizar a oferta da escola;
3. Democratizar os processos pedagógicos.

Nesse capítulo, cada uma das categorias será tomada separadamente para a análise dos documentos selecionados nos planos estadual federal, estadual e sindical do Paraná, no intuito de se vislumbrar a forma e o conteúdo dos processos democráticos da escola paranaense, com foco na gestão escolar.

Para isso, é necessário retomar e conceituar cada uma das categorias mais precisamente, conforme a discussão que Rodrigues fez em 1983, ainda no período da ditadura militar, antes dos debates em torno da CF e da LDB.

*Democratizar os processos administrativos significa*

[...] requerer que os dirigentes educacionais, no âmbito da atividade escolar (como, por exemplo, os administradores, os diretores das Escolas, os dirigentes regionais de educação, os Reitores das Universidades, os Diretores de Unidade de Ensino Superior) sejam eleitos através de formas participativas, incluindo professores, alunos e, eventualmente, nas escolas de 1.º e 2.º graus, pais e líderes da comunidade. (RODRIGUES, 1983, p. 44).

Conforme discussão anterior, julga-se que este aspecto da democratização, na amplitude em que é tomada por Rodrigues, ultrapassa os limites da escola, situ-

ando-se na democratização do sistema educacional brasileiro, na qual a eleição de dirigentes é uma dos instrumentos. No plano escolar, esta categoria se identifica com as eleições para os diretores de escola, algo estabelecido, até o presente, no sistema educacional paranaense. Pode-se atribuir também a democratização dos processos administrativos à escolha dos representantes do conselho escolar por cada um dos segmentos da comunidade da escola.

*Democratizar a oferta da escola* significa que

[...] a Escola deve universalizar a sua capacidade de responder as demandas populares, isto é, deve haver tantas vagas quantas forem as necessidades da comunidade, no âmbito da Escola; para isto, procura-se responsabilizar o Estado. (...) Identifica-se, portanto, na universalização da escola, na universalização das oportunidades educacionais, o critério de democratização. Isto é, não haverá democratização da Escola enquanto a escola pública e gratuita não for oferecida a todos e todos possam ter acesso a ela. (RODRIGUES, 1983, p. 44).

Neste aspecto, esta categoria também se identifica com uma concepção mais abrangente de democratização escolar, que vigia nos debates de 1980. A oferta de vagas na educação básica para todos, está intrinsecamente ligada às políticas educacionais emanadas pelos governos.

Anteriormente, viu-se que a universalização do ensino fundamental está quase completa no Brasil, em relação à faixa etária a qual se destina, embora grande número de adultos e jovens analfabetos fora da escola. Ocorre então que a oferta de vagas para toda a educação básica – incluindo a educação infantil e o ensino médio – ainda é um problema, mas a permanência daqueles que conseguem entrar é uma questão ainda maior, que não estava colocada com tanta intensidade por Rodrigues, posto que a oferta de vagas fosse a primeira urgência desta categoria àquela época.

Por fim, a *democratização dos processos pedagógicos* significa

[...] que se deve lutar pela maior possibilidade de participação dos agentes educacionais nas decisões do conteúdo e da forma da prática educacional. Significa retirar as decisões pedagógicas dos processos centralizados e autoritários: centralizados na autoridade ou centralizados numa duvidosa teoria de competência. Isto quer dizer que as decisões a respeito do que se vai ensinar e de como se vai ensinar... Para que se possa democratizar o processo pedagógico há que se ampliar, em quantidade e qualidade, a ação dos agentes nesse processo. (RODRIGUES, 1983, p. 45).

Nesse sentido, o autor atenta para a necessidade da criação dos colegiados para que ocorra a descentralização do poder. Finaliza com a discussão da concep-

ção de participação para que as três categorias de democratização sejam contempladas.

O conceito fundamental é o conceito de participação, isto é, a democratização vai acontecer quando a participação nos processos decisórios no âmbito da Escola ou do próprio Sistema Educacional sofrer a participação de outros elementos que hoje estão excluídos deles. Para se democratizar a Escola é necessário que ela seja aberta à participação de amplos segmentos da sociedade para que estes tenham voz e voto e sejam capazes de tomar decisões sobre o que acontece no âmbito da escola. (RODRIGUES, 1983, p. 45).

### 3.1 POR QUE TAIS DOCUMENTOS?

Postas as três categorias de democratização delineadas por Neidson Rodrigues, que servirão de base para a análise dos documentos, faz-se preciso justificar a sua escolha metodológica.

A escolha do *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar* proposto pela Secretaria da Educação do Paraná (SEED) em 2007 se insere num contexto específico das políticas educacionais do Paraná no governo que iniciou em 2003. A partir daquele ano há um redimensionamento no conceito sobre a democracia presente nos textos publicados pela SEED, principalmente naqueles divulgados no *site* da Coordenação de Gestão Escolar (CGE) da secretaria.

Até 2002, término do governo Lerner (1995-2002), a premissa da gestão democrática não estava presente na política educacional do Paraná, tampouco se dava ao conselho escolar o seu papel de construtor e organizador do trabalho pedagógico da escola. (ALMEIDA, 2003).

O governo Lerner se caracterizou pela perspectiva da gestão compartilhada em todos os âmbitos administrativos, inclusive e talvez com mais afinco, estendeu este modelo de gestão para as escolas estaduais. Especificamente, nas políticas educacionais foram adotadas estratégias e mecanismos para atender os princípios do mercado, ou seja, a formação educacional visava tornar os estudantes aptos para o mercado de trabalho<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Sobre a gestão Lerner (1995-2002) há vasta literatura: DEITOS, 2000; LENARDÃO, 2001; VIRIATO *et al* 2001; SALLES GONÇALVES *et al*, 2003; TAVARES, 2004; HIDALGO & FIORELLI SILVA, 2005; FERREIRA, 2006.

Nos oito anos daquele governo, a educação passou a ser organizada sob a ótica da iniciativa privada e das parcerias. A sociedade (a comunidade, os pais) em consonância com as orientações internacionais foi responsabilizada pela manutenção da escola pública. A participação da comunidade na escola, que historicamente sempre foi “concedida”, limitada, e até mesmo excluída, passa a ser “endeusada”, “mistificada”, necessária e julgada imprescindível. (ALMEIDA, 2006, p. 248). Essa atitude, aparentemente positiva, de abrir a escola para a participação da comunidade carregava em seu âmago o abandono das escolas públicas pelo poder público e o incentivo das parcerias público-privadas.

Um exemplo da política educacional durante esta gestão é o Plano ABC (*Alunos na escola, Bons professores e Comunidade participando*)<sup>51</sup>. A letra “C” do Plano consistia em justamente, atribuir à comunidade organizada, como a APMF, a “realização de parcerias e criação de entidades jurídicas sem fins lucrativos para a integração de segmentos da comunidade junto ao sistema educacional, visando sua efetividade e satisfação da população”. (LOPES, 2002, p. 70).

Atílio Boron delinea precisamente essa face contemporânea do capital, que pode ser explicativa da realidade das escolas públicas estaduais do Paraná, durante aquele período.

[...] vemos a ostensiva diminuição dos espaços públicos nas sociedades latinoamericanas, progressivamente asfixiadas pelo súbito deslizamento das fronteiras entre o público e o privado em benefício deste último, e por acelerado e reacionário processo de “reconversão”, em função de uma lógica puramente mercantil, de antigos direitos cidadãos, tais como a educação, a saúde, a justiça, a segurança cidadã, a previdência social, a recreação e a preservação do meio ambiente em novos “bens” ou “serviços”, para utilizar a nada inocente terminologia prevalecente no léxico do Banco Mundial e seus subordinados. A reconversão de direitos em mercadorias significa, pura e simplesmente, não só uma redefinição excludente e restritiva dos mesmos, mas também que seu aproveitamento passa a estar mediado pela capacidade daqueles que desejam adquiri-los no mercado. (BORON, 2001, p. 175, grifos do autor).

Neste período houve uma extrema valorização da Associação de Pais, Mes-  
tres e Funcionários (APMF<sup>52</sup>) em detrimento ao conselho escolar. Afinal, uma das características da gestão foi a descentralização, no sentido de desonerar o Estado

<sup>51</sup> Lopes (2002, p. 69) traz uma detalhada análise deste plano na educação paranaense.

<sup>52</sup> A APMF é a entidade executora da unidade escolar, instituída legalmente no âmbito do direito privado e, nesse sentido, apta a captar, receber e gerir recursos financeiros. Suas ações, a princípio, deveriam ser sancionadas pelo conselho escolar.

de suas obrigações para com a educação pública, dividindo-a com a comunidade. E uma das formas de comprometer a comunidade escolar com a manutenção da escola foi regularizar todas as APMFs das escolas do estado. Assim, as APMFs tiveram condições de funcionamento legal e tornaram-se muito mais presentes nos estabelecimentos escolares, uma vez que por meio delas transferiam-se recursos públicos para as escolas e estimulava-se sua complementação junto às famílias, empresas e organizações não-governamentais (ONGs).

A gestão seguinte, com o retorno do governador Roberto Requião – sua primeira gestão no governo do estado foi de 1991 a 1994 -, trouxe a promessa de um governo diferenciado daquele que o antecedeu. Segundo Arias:

A administração peemedebista que reassume a chefia do executivo estadual em 2003, após o domínio lernista, se autodeclara de oposição à linha anterior, situando-se, conforme denominação usual na linguagem político-partidária, no espectro político da “esquerda”. Note-se que os supostos “esquerdismo”, ou “populismo” do governo Requião (2003-2006), ainda carecem de pesquisas e explicações teóricas,... (ARIAS, 2007, p. 36-37, grifos da autora).

Embora as contradições inerentes ao populismo, na gestão iniciada em 2003 com término previsto para 2010<sup>53</sup>, Requião assumiu com os educadores o compromisso de valorização da carreira, de realização de concursos públicos e da gestão democrática nas escolas através dos conselhos escolares. Não se pode desconsiderar que houve avanços na intenção de se institucionalizar e normatizar a organização dos conselhos escolares em todas as escolas públicas estaduais.

Esse processo está em andamento e as ações realizadas, logo no início do governo em 2003, foram a de promover encontros em Faxinal do Céu (Pinhão-PR), para discussão do modelo do Estatuto, a de elaboração do Estatuto do Conselho Escolar (2005) e a de criação da Coordenação de Apoio à Direção e Equipe Pedagógica (CADEP) – atual Coordenação de Gestão Escolar (CGE). (ALMEIDA, 2006, p. 223). Em contrapartida, o governo Requião dá mostras que a política educacional neoliberal consolidada no governo Lerner não acabou, ao instituir, por exemplo, um programa específico para a arrecadação de dinheiro pela APMF<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Em 2007, Requião foi reeleito para um segundo mandato.

<sup>54</sup> “O Programa Anjos da Escola foi lançado em março de 2006, com o objetivo de arrecadar dinheiro para as escolas públicas pela doação voluntária das famílias dos alunos ou de pessoas jurídicas. As doações são feitas por meio das faturas da Copel e repassadas para as APMFs.” (ALMEIDA, 2006, p. 255).



Almeida (2006) reflete sobre a ação do governo Requião, no que diz respeito à importância que a APMF ainda toma neste governo, e conclui:

[...] a centralidade nas ações da APMF no interior das escolas ainda é muito presente. E, mesmo sendo desenvolvidas ações mais de cunho “pedagógico” nas diretrizes das políticas educacionais não são eliminadas as possibilidades dos pais continuarem com a contribuição “espontânea” para a escola pública. Preocupa-nos, sobretudo o Programa Anjos da Escola, com a proposta da “participação da comunidade na escola” novamente pela via da manutenção da escola pública pela comunidade escolar. (ALMEIDA, 2006, p. 255, grifos da autora).

Optou-se, então, por realizar a análise dos documentos oficiais a partir de 2007, pelo entendimento de que o governo Requião se propôs a modificar a linha teórica presente nas políticas educacionais anteriores do estado do Paraná e, neste documento, se tem a forma mais acabada da concepção de democratização da escola do governo analisado.

A SEED disponibiliza em sua página na Internet um *link*<sup>55</sup> para a CGE dentro da Diretoria de Políticas e Programas Educacionais, no qual apresenta as suas ações, *link* para a CACE (Coordenação de Assuntos da Comunidade Escolar), legislação, projeto político-pedagógico, função do pedagogo e do diretor, documentos produzidos, conselho escolar, materiais de eventos, grupos de estudos, entre outros. O quadro identifica os principais programas desenvolvidos pela CGE, desde 2003, disponíveis no *site*.

---

<sup>55</sup> <http://www.diaadia.pr.gov.br/cge>

<b>Menu principal</b>	<b>Subitem</b>	<b>Textos</b>	<b>Observações</b>
Grupos de Estudo	Conselheiros Escolares	Seis roteiros de atividades com leitura de texto e questões.	Roteiro 1 – PPP Roteiro 2 – Gestão democrática Roteiro 3 – Regimento Escolar Roteiro 4 – Conselho Escolar e Avaliação Roteiro 5 – Conselho Escolar e Conselho de Classe Roteiro 6 - ECA
	SEED/NRE	Seis roteiros de estudo sobre legislação educacional	
	Pedagogos	Seis roteiros de estudo	Após os encontros para estudo, se propõe a elaboração de monografia
CACE	Coordenação de Assuntos da Comunidade Escolar	Histórico da Organização e Participação da Comunidade nas Escolas Públicas do Paraná; Sobre APMF, Grêmio Estudantil e Programa Anjos da Escola.	
Documentos Produzidos		Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar (96 páginas com texto de introdução, incluindo o modelo do regimento).	
	Produção CGE/NRE	O papel do pedagogo na gestão: possibilidades de mediação do currículo	
Conselho Escolar		Resolução 4649/2008 para aprovação do Estatuto do Conselho Escolar	Revoga a resolução 2124/2005, retirando a competência dos NREs aprovarem os estatutos das escolas municipais, passando aos conselhos municipais de educação.
		Estatuto do Conselho Escolar	
Função do diretor		Lista de funções	
Bibliografia sugerida pela CGE		Lista de referências	
Materiais de eventos	Semana Pedagógica 2008	Roteiro para discussão nas escolas	
	Semana Pedagógica 2009	Roteiro para discussão nas escolas	
	Encontro de conselheiros em Faxinal	Arquivos de slides sobre os instrumentos da gestão democrática	

QUADRO 7 - PRINCIPAIS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA CGE, DISPONÍVEIS NO SITE.

Para efeitos de análise dos encaminhamentos para a democratização da gestão da escola presente nos encaminhamentos da SEED, selecionou-se o *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar*, disponível na página virtual. Entendeu-se que o regimento, em hipótese, normatiza as regras para a gestão da unidade escolar, abarcando tanto o que se refere à direção e à figura do diretor, quanto o que se refere à participação dos diversos segmentos na tomada de decisão sobre os mais variados momentos do processo pedagógico.

Na introdução do caderno é apresentado o conceito e a finalidade do documento:

É o Regimento Escolar que *estrutura, define, regula e normatiza as ações do coletivo escolar*, haja vista ser a escola um espaço em que as relações sociais, com suas especificidades, se concretizam. Integrante de um sistema de ensino, em uma sociedade, a escola tem, no Regimento Escolar, a *sua expressão política, pedagógica, administrativa e disciplinar* e deve regular, no seu âmbito, a concepção de educação, os princípios constitucionais, a legislação educacional e as normas específicas estabelecidas pelo Sistema de Ensino do Paraná. (...)

É nessa construção coletiva da comunidade escolar, a qual se organiza para efetivar uma *educação de qualidade, gratuita e para todos, formando cidadãos críticos em relação à sua realidade e capazes de transformá-la*, que o Regimento Escolar se torna essencial, uma vez que representa a concreitude da legislação em vigor, regulando de forma particular cada estabelecimento de ensino. (PARANÁ, 2007, p. 10, grifos nossos).

O conceito de regimento escolar e a sua especificidade dentro da escola indicam uma perspectiva democrática ao afirmar que o documento é a expressão política, pedagógica, administrativa e disciplinar da instituição e essencial para a formação de cidadãos críticos e a educação de qualidade.

Após discorrer sobre a forma legal do documento, explicando como devem ser dispostos os seus artigos e incisos, há um exemplo de regimento redigido com todas as partes sugeridas, o qual cada escola poderá adotar, fazendo ou não modificações de acordo com as suas especificidades. Chama-se a atenção para aqueles que tratam diretamente da gestão democrática das escolas, seguindo a ordem da publicação, a qual contém quatro títulos.

O primeiro título foi desconsiderado para efeito desta análise por tratar das disposições preliminares, como identificação e localização da escola. Dentre os demais títulos encontram-se artigos que referenciam, direta ou indiretamente, a forma e o conteúdo de proposição para a gestão das escolas. Para melhor compreensão da análise do regimento, sua estrutura é dividida em Títulos subdivididos em Capítu-

los que, por sua vez, são divididos em Seções, as quais compilam os Artigos e Incisos.

A avaliação do *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar* foi cotejada juntamente com os textos publicados pela APP-Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná. O sindicato que representa os professores e os funcionários de escola da rede estadual paranaense de ensino há 62 anos, publica seus materiais de várias maneiras. Através do *site*<sup>56</sup> onde se encontram notícias diárias e respostas às demandas dos trabalhadores em educação; no *Jornal 30 de Agosto*, publicação bimensal; nos jornais especiais com publicações temáticas, como a *Edição Pedagógica*, composta por textos de autoria e lançadas no início de cada ano letivo, com o intuito de contribuir para o debate que acontece nas escolas estaduais em fevereiro, durante a semana pedagógica.

O material escolhido para esta análise foram as Edições Pedagógicas anuais de 2007, 2008 e 2009, por corresponderem ao período mais recente do governo Requião e por trazerem textos pertinentes ao tema com mais frequência, considerados após a leitura das diversas publicações da entidade. Nessa análise, trabalhou-se com um maior número de documentos porque a inexistência de somente um documento que correspondesse diretamente à temática do documento da SEED – regimento escolar – exigiu o cotejamento com uma variedade maior de textos.

No entanto, tornou-se pertinente fazer destaque também à edição pedagógica 2003, como a principal publicação dentre estas, por dois motivos. Primeiro porque foi a primeira edição lançada no governo Requião, que iniciava após os oito anos do governo Lerner. Havia uma esperança generalizada no meio educacional paranaense de que a nova gestão traria benefícios negados aos educadores durante o lernismo<sup>57</sup>. Sabe-se que naquele período não houve reajuste salarial, tampouco a a-

---

<sup>56</sup> <http://www.appsindicato.org.br>

<sup>57</sup> *Lernismo* foi o termo cunhado pela Prof.<sup>a</sup> Dra Tais Moura Tavares em sua tese. Significa a prevalência do técnico sobre o político que deixou marcas na estrutura política da capital, quando Jaime Lerner e seus sucessores foram prefeitos e, no estado paranaense, durante a sua governança. Destacam-se as seguintes características do lernismo: “o desenraizamento político e a visão tecnocrática; o privatismo; a internacionalização; o paranismo e a espetacularização. (...) o *desenraizamento político*, (...) [que] implica numa falta de preocupação de diálogo com o Legislativo e com as forças políticas locais. Decorrente desta secundarização e negação da política devido ao não reconhecimento do papel dos sujeitos sociais na definição e implementação de programas públicos, outra característica é a ênfase tecnocrática [peritos tomam o lugar dos políticos].” (TAVARES, 2004, p. 24-25, grifos da autora).

provação do plano de carreira dos professores ou dos funcionários, além de várias outras reivindicações não atendidas.

O segundo motivo refere-se à especificidade da edição pedagógica 2003, que tem a gestão democrática como tema da publicação. Isto é relevante, pois as demais edições não apresentaram mais um título específico para a publicação, mas contêm textos de temas diversos, como será visto a seguir.

O conteúdo das edições pedagógicas a partir de 2004, embora este e os anos de 2005 e 2006 não sejam objeto deste estudo, revela uma mudança de enfoque do sindicato. Além do fato de não ter mais um tema específico para as edições, além de o conteúdo sobre a democracia passa a ser redimensionado.

Esta mudança pode estar atrelada às novas demandas, decorrentes da paulatina desestruturação da educação brasileira e das precárias condições de trabalho dos educadores, que podem ter influenciado na tomada de vários temas para discutir a educação pelo sindicato. A perda da centralidade do tema da democratização da educação das edições posteriores a 2003, espelha a face do capital que prioriza ações pontuais e específicas às abrangentes e populares.

As reivindicações dos operários, dos funcionários públicos, dos professores, dos camponeses, dos desocupados, dos aposentados, das diversas minorias, e dos cidadãos em geral se redefinem e se priorizam em função dos interesses da coligação capitalista que controla os mercados e internacionais. Os trabalhadores poderão organizar greves, invadir terras, ocupar fábricas e locais urbanos, e quase invariavelmente a resposta oficial oscilará entre a repressão e a indiferença, mas poucas vezes sentirão temor. Não acontece o mesmo quando a 'ameaça' provém dos capitalistas. (BORON, 2001, p. 204, grifos do autor).

As publicações aqui analisadas se localizam nos três últimos anos do segundo mandato do governo Requião, que finda em 2010. Como se esclareceu antes, ainda não há uma caracterização científica do que significam as políticas sociais desta gestão na sociedade paranaense e, com mais interesse para este trabalho, as educacionais. Contudo, Arias aventou que o governo Requião apresenta contradições importantes:

Em dados momentos, tomou atitudes que contribuíram para o revigoramento do caráter público do estado, princípio defendido historicamente pelas esquerdas nacionais. Em outros, pareceu aproximar-se do populismo tradicional, ao encaminhar-se para posições conservadoras, autoritárias, com forte componente histriônico. (ARIAS, 2007, p. 36-37).

No âmbito do governo federal, analisam-se também as perguntas e algumas respostas que dirigentes escolares deram ao questionário do Sistema de Avaliação da Educação Básica 2003 (SAEB), por indicarem, no plano federal, o que é entendido como informações relevantes em torno da temática da gestão escolar. Verificaram-se também as respostas dos diretores das escolas do Paraná, compreendendo que essas já poderiam refletir, mesmo que parcialmente, as primeiras mudanças que o governo Requião iniciava, em tese, ao final daquele ano.

O Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB) foi instituído no Brasil em 1990. Consiste em duas provas das disciplinas de língua portuguesa e matemática aplicadas de dois em dois anos, por amostragem, aos alunos de 4.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup> séries do ensino fundamental das redes particulares e públicas das zonas urbana e rural, e ao 3.<sup>o</sup> ano do ensino médio das redes pública e particular da área urbana.

Além dessas avaliações, são aplicados questionários aos alunos, professores e “escola” (este último geralmente respondido pelo diretor também), com questões concernentes ao ensino e à aprendizagem, à estrutura material e pedagógica da escola, e aos dados pessoais e profissionais dos sujeitos.

As avaliações dos sistemas de ensino, a exemplo do SAEB, aparecem no pacote das reformas educacionais ocorridas no Brasil a partir do final dos anos de 1980, mas que já vinham em curso mundialmente desde o início desta década<sup>58</sup>.

A reforma educacional, além das avaliações dos sistemas de ensino, incluiu uma série de novas políticas educacionais brasileiras como as diretrizes curriculares nacionais, mudanças no financiamento da educação, o plano nacional de educação (2001), entre outras medidas que estavam anunciadas na constituição de 1988 e que foram estabelecidas posteriormente na LDB N.º 9.394/96.

O conjunto de reformas respondeu às recomendações dos organismos internacionais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a OEA (Organização dos Estados Americanos), o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e o BID (Banco Interamericano

---

<sup>58</sup> A partir do *report* (relatório) estadunidense de 1983 intitulado *A nation at risk: the imperative for educational reform*, iniciou-se naquele país a reforma do ensino público que, entre outras medidas, defendia a adoção de padrões avaliativos nacionais, mais vigorosos e mensuráveis. (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 877). Também o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) - programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos – é coordenado pelo INEP no Brasil, mas, internacionalmente, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (BRASIL/MEC/INPE, 2009).

de Desenvolvimento), destacando-se os acordos da Conferência de Jomtien em 1990 e a de Dacar em 2000, em relação à *Declaração Mundial de Educação para Todos*. Ligados à globalização da economia, esses organismos preconizaram a necessidade de um novo perfil de trabalhador – flexível, dinâmico, técnico – o que consequenciou uma educação que qualificasse esta nova força de trabalho.

Sobre o novo modelo educacional no mundo, Sandra Zákia de Souza e Romualdo Portela de Oliveira, explicitam a educação necessária ao trabalhador demandado pela globalização na noção de “quase-mercado”. Significa que o controle da educação pelo Estado, a partir das reformas, respondia à conveniência do mercado. Ou seja, a concepção privada e empresarial de educação que formasse trabalhadores competentes e, ao mesmo tempo, consumidores efetivos para aquele mercado, é implementada na educação pública. (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 876-877).

Assim, a “própria escolha das modalidades e técnicas de avaliação dos alunos supõe e implica uma determinada orientação política.” (AFONSO, 2005, p. 20). Avaliações de larga escola, como o SAEB, tomam por objetivo o acompanhamento das redes de ensino, de modo a traçar uma série histórica.

Segundo o último relatório do SAEB,

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) coleta informações sobre o desempenho acadêmico dos alunos brasileiros, apontando o que sabem e são capazes de fazer, em diversos momentos de seu percurso escolar, considerando as condições existentes nas escolas. Os dados, obtidos com a aplicação de provas aos alunos e de questionários a alunos, professores e diretores, permitem acompanhar a evolução do desempenho e dos diversos fatores associados à qualidade e à efetividade do ensino ministrado nas escolas. (BRASIL/MEC/INEP, SAEB 2005 primeiros resultados, p. 3).

Para o autor português Almerindo Janela Afonso, testes standardizados - tipo o SAEB - são uma forma de “avaliação normativa”. Este tipo de avaliação resalta as diferenças individuais, tomando como referência ou comparando os resultados dos sujeitos submetidos à avaliação, “o que lhe confere uma natureza intrinsecamente seletiva e competitiva.” (AFONSO, 2005, p. 34).

Neste sentido, a avaliação em grande escala pode perder o seu objetivo de avaliar a aprendizagem (ou a falta de) dos alunos, quando apenas propicia dados que não servem de subsídio para o aprimoramento das políticas, mas de “estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação de desempenhos, estímulo

por meio da premiação, possibilidade de controle público do desempenho do sistema escolar.” (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 881). Parece que este é o panorama predominante do SAEB ao longo das suas 10 edições.

O *Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 1990* afirmou que se pretendia, com o estudo do rendimento dos alunos,

[...] detectar, primeiramente, os problemas de ensino-aprendizagem existentes e, em segundo lugar, determinar em que condições (de gestão, de competência docente, de alternativas curriculares etc.) são obtidos melhores resultados e que áreas exigem uma intervenção para melhorar as condições de ensino. (BRASIL/MEC/INEP, 1991, p. 7).

No entanto, dentro da lógica privatista de Estado e de descentralização das responsabilidades do governo FHC (1995-2002), período de aplicação da maioria das avaliações do SAEB, observa-se que não houve um uso substancial dos resultados para o incremento da educação, dado que a média das notas dos alunos foi e continua sendo muito baixa. Seguem as tabelas das médias de proficiência em língua portuguesa e matemática de 1995 a 2005 nas três séries, disponibilizadas no relatório *SAEB 2005 primeiros resultados*:

TABELA 1 – MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA – BRASIL – 1995-2005<sup>1</sup>

Série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4. <sup>a</sup> série EF	188,3	186,5	170,7	165,1	169,4	172,3
8. <sup>a</sup> série EF	256,1	250,0	232,9	235,2	232,0	231,9
3. <sup>o</sup> ano EM	290,0	283,9	266,6	262,3	266,7	257,6

FONTE: SAEB 2005 primeiros resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada, p. 6.

Nota:

<sup>1</sup> A escala de pontos vai de 0 a 500. Segundo o texto *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB: ensino médio: matrizes de referência, tópicos e descritores* (BRASIL/MEC/INEP, 2008), o domínio da competência leitora para alunos de 4.<sup>a</sup> série deveria ser acima de 200 pontos e de 8.<sup>a</sup> série, acima de 275. Não há a divulgação da escala para alunos do 3.<sup>o</sup> ano do ensino médio.

TABELA 2 – MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA – BRASIL – 1995-2005

Série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4. <sup>a</sup> série EF	190,6	190,8	181,0	176,3	177,1	182,4
8. <sup>a</sup> série EF	253,2	250,0	246,4	243,4	245,0	239,5
3. <sup>o</sup> ano EM	281,9	288,7	280,3	276,7	278,7	271,3

FONTE: SAEB 2005 primeiros resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada, 2007, p. 7.

Com pequenas variações nas três séries, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, há gradativa diminuição da proficiência, indicando que os estudantes estão aprendendo menos e que o SAEB não foi servil às mudanças necessárias



na educação, a partir deste diagnóstico. Além disso, cabe destacar que as médias das proficiências em cada série são muito inferiores às médias esperadas, de acordo com a nota 1 da tabela 1 para língua portuguesa, mas também em matemática.

Posto que o SAEB não produziu alteração nas práticas escolares no sentido de seu aprimoramento, sendo os resultados precários, fica a pergunta formulada por Souza & Oliveira: Qual a sua intencionalidade? “Sua finalidade parece ser o fortalecimento do papel regulador do Estado, por meio da responsabilização, no caso do SAEB, das unidades federadas pelos resultados escolares.” (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 882). As políticas regulatórias de Estado implantadas no Brasil, a partir do final da década de 1980, trouxeram a marca da privatização do Estado no âmbito do neoliberalismo e da “desresponsabilização” do Estado. (FREITAS *et al*, 2009).

A reconfiguração do papel do Estado, nas letras de Souza & Tavares (2008, p. 11), “de centralização das decisões e descentralização da manutenção e das responsabilidades”, pelos estados e municípios, tem nas avaliações em larga escala um de seus exemplos de políticas pautadas em modelos de gestão privada no âmbito do serviço público. Ocorre a transferência das responsabilidades da União para as unidades federadas e estas, por sua vez, aos municípios, que transferem para as escolas. Logo, os diretores e professores, que não têm a quem repassar as responsabilidades, são considerados os culpados pelo fracasso da instituição educacional.

As reformas educativas, dessa maneira e mais especificamente se relacionadas ao insucesso dos resultados do SAEB ao longo dos anos, parecem não estar necessariamente orientadas à resolução dos problemas educacionais.

Para Afonso, a lógica deste “Estado-avaliador” está voltada às respostas às crises econômicas, aos debates sobre o desenvolvimento e modernização do país e, até mesmo, “significar uma mobilização para estimular as reivindicações e interesses de certos grupos sociais.” (AFONSO, 2005, p. 56).

Vale observar então como esta lógica se materializa nas questões do questionário aplicado aos diretores pelo SAEB 2003 e nas respostas dadas pelos dirigentes escolares das escolas da rede estadual de ensino do Paraná, neste mesmo ano.

Apesar de o INEP ter disponibilizado recentemente os dados de 2005, como não há mudanças significativas entre as perguntas feitas aos diretores em 2003 e 2005, optou-se por analisar apenas as perguntas e respostas do SAEB 2003, por estarem disponíveis no período da pesquisa.

No ano de 2003, a amostra do Paraná no SAEB conteve 498 questionários divididos em: 76 alunos de 4.<sup>a</sup> série, 87 alunos de 8.<sup>a</sup> série, 87 alunos de 3.<sup>o</sup> ano, 138 professores e 110 diretores. Interessam aqui as perguntas e algumas respostas dos diretores escolares do estado para buscar compreender como a questão da democratização escolar foi tratada nesta avaliação. Considera-se que era o final do primeiro ano do governo Requião no Paraná e Lula no Brasil e, possivelmente, ainda não se possam captar os resultados das primeiras modificações das políticas educacionais realizadas por estes governos.

Os três tipos de documentos – do SAEB, da APP e da SEED - serão analisados à luz das categorias de democratização escolar, a título de se estabelecer o conteúdo da democracia na escola vigente no estado do Paraná.

### 3.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

A democratização dos processos administrativos considerará as eleições para diretores e para conselheiros escolares conforme a categorização de Neidson Rodrigues, na forma como está estabelecida nos documentos.

O primeiro documento sindical estudado - a edição pedagógica 2003 - traz logo na capa o registro da esperança de mudanças depositadas no novo governo:

Nesse novo ano e, novo período na história dos Trabalhadores, nós Educadores temos um papel significativo no processo de mudanças que queremos alcançar para que a justiça supere toda a opressão que muitos ainda sofrem! A Educação Pública e de qualidade é um passo para essa superação! (APP-Sindicato, 2003, capa).

O editorial segue a mesma tendência do texto da capa, referindo-se às vitórias de Lula e Requião como marcas históricas que findariam com a era FHC/Lerner. O sindicato se posicionou claramente, ao publicar:

Depois de oito longos anos de FHC e Lerner, respiramos aliviados... [...] será verdade mesmo? (...) Como marcadamente tem sido bradado nestes últimos meses, “a esperança venceu o medo” [referência ao *slogan* da campanha do Presidente Lula]. (APP-Sindicato, 2003, p. 2, grifos dos autores).

Assim, afora a empolgação inicial com os novos governos que traziam a perspectiva de mudança para a educação pública - fato que em parte ocorreu, em-

bora entraves e desilusões melhor relatadas na sequência deste trabalho -, a proposição do tema da gestão democrática nesta edição, explicita a maneira como o sindicato entendia o tema.

Ainda no editorial, esclarece que o novo período que se iniciava trazia novamente as expectativas da democratização da educação, retomando os preceitos que os educadores defenderam nos anos 1980 em congressos e conferências.

A gestão democrática não pode continuar como letra morta, “deve estar impregnada por uma certa *[sic]* atmosfera que se respira na escola, na circulação das informações, na divisão do trabalho, no estabelecimento do calendário escolar, na distribuição das aulas, no processo de elaboração e de criação de novos cursos ou de disciplinas, na formação de grupos de trabalho, na capacitação dos recursos humanos etc.” (Antônio Eugênio Nascimento). (APP-Sindicato, 2003, p. 2).

Contudo, ao indicar a importância das últimas eleições para o executivo do estado e do país, destaca que “exercemos a democracia pelo voto popular”, demonstrando certa restrição ao conceito da democracia, que não se faz somente pelo voto. Por outro lado, o conteúdo dos textos, de forma geral, trata a democracia na perspectiva de ser o caminho para a transformação social, com clara opção de cunho marxista nas referências bibliográficas que os autores dos textos tomaram, como Makarenko, Gramsci, Gentili e Marx citados ou referenciados por vezes.

Ainda nesta edição, há a indicação das eleições diretas para diretores de escola como parte do aprendizado da democracia com vistas à transformação social. (APP-Sindicato, 2003).

A edição pedagógica de 2007 – primeiro ano do segundo mandato Requião - traz no editorial uma concepção de democracia mais ampliada que o modelo de regimento proposto pela SEED apresentaria naquele ano. Trata a democracia como cultura a ser instituída no espaço escolar e o poder como a ação conjunta dos cidadãos capazes de tomar decisões políticas. (APP-Sindicato, 2007, p. 2). Quanto à democratização, os editoriais das edições dos dois anos seguintes apresentam outro formato, dando destaque às conquistas da categoria nos anos anteriores, bem como os temas que serão tratados na publicação. (APP-Sindicato, 2008; 2009). Observa-se nos editoriais após 2007, que há uma redução no trato da democratização da escola, com temáticas mais abertas, enfatizando mais os aspectos corporativos que os educativos.

Os temas das três edições em análise são tão diversos que requerem um quadro para a melhor visualização:

Ano	2007	2008	2009
Temas			
Tomada de consciência das condições capitalistas da sociedade.	x	x	
Funcionários de escola (história, PSPN <sup>1</sup> , carreira).	x		x
Educação não-sexista.	x		
A pedagogia numa perspectiva socialista (categorias do materialismo dialético).	x		
Entraves na atuação das pedagogas.	x		
Violência na escola, criminalização da pobreza, cultura do medo.	x	x	
Saúde e trabalho na educação.		x	
Gestão democrática e democratização da escola.		x	x
Valorização profissional dos trabalhadores da educação.		x	
Currículo: parâmetros nacionais e curitibanos.			x
Conferência Nacional de Educação (CONAE).			x
Mercantilização da educação.			x

QUADRO 8 - TEMAS DOS TEXTOS PUBLICADOS NAS EDIÇÕES PEDAGÓGICAS DA APP-SINDICATO NOS ANOS DE 2007, 2008 E 2009.

<sup>1</sup> PSPN: Piso Salarial Profissional Nacional.

Observa-se que poucos temas se repetem no decorrer dos anos, referendando a diversidade de assuntos que poderiam ser distintos somente em cada uma das edições. Chama a atenção também a inclusão de temas que interferem na educação, mas que não fazem necessariamente parte do trabalho escolar, como a violência social refletida na escola, a frágil e negligenciada saúde dos trabalhadores e a mercantilização da educação.

Percebe-se assim que o sindicato não tratou exatamente dos processos administrativos da democratização escolar que, nesta acepção, refere-se às eleições daqueles que compõem os sistemas de ensino. No período em questão, ateve-se a dar importância ao sufrágio universal - na perspectiva de fim da democracia e não como o ponto de partida - ao enaltecer a vitória de governos ditos mais de esquerda no ano de 2003.

Quanto aos aspectos administrativos presentes no *Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar* (2007) da SEED, no último artigo da Introdução do capítulo - Da organização do trabalho pedagógico - estão os *elementos* da gestão democrática: “a escolha do(a) diretor(a) pela comunidade escolar, na conformi-

dade da lei, e a constituição de um órgão máximo de gestão colegiada, denominado de Conselho Escolar.” (PARANÁ, 2007, p. 20).

São considerados então elementos, somente a escolha de diretores e a instituição do conselho escolar, desqualificando o PPP como *elemento* da gestão, porém, como o seu *fundamento*, como será visto a seguir.

A forma de provimento do cargo do diretor condiciona-se à sua eleição direta pela comunidade escolar, no caso do Paraná. O diretor indicado pelas instâncias superiores ou concursado para o cargo, pode não ter o mesmo engajamento político com sua comunidade. Principalmente os indicados configuram-se como representantes do Estado na escola, pois a nomeação torna-os atrelados a cumprir as determinações superiores como meio de *agradecimento* e subjuogo àqueles que os designaram para a função. (PARO, 2003).

Neste sentido, a gestão democrática da escola é representada também pela eleição direta para a direção, sendo esta a condição para tentar reduzir ou neutralizar a subserviência ao governo. Contudo, a gestão democrática não se dá apenas pela eleição. Segundo Prais (1990, p. 56–57), entender “eleição de diretores e democracia escolar [como] sinônimos, [é uma] visão reduzida da questão.” Complementa ainda que:

Se tão somente a eleição de diretores for considerada como única garantia de democratização escolar, então ter-se-ia de fato um desconhecimento da proposta de administração colegiada, dado que esta última, ao requerer a participação de todos os membros da comunidade escolar, rompe definitivamente com a rotina alienada do mando pessoal, ao mesmo tempo em que mediatiza e efetiva decisões estruturadas da coletividade escolar. (PRAIS, 1990, p. 57).

Os diretores da rede estadual do Paraná são escolhidos diretamente pela comunidade desde 1984, conforme processo descrito no item 2.4 deste trabalho. Entretanto, os dirigentes paranaenses responderam da seguinte maneira à pergunta forma de provimento.

TABELA 3 – VOCÊ ASSUMIU A DIREÇÃO DESTA ESCOLA POR: (DIRETORES %)

	2003
Seleção	0,9
Só eleição	25,5
Seleção e eleição	48,2
Indicação de técnicos	1,8
Indicação de políticos	2,7
Outras indicações	12,7
Outra forma	8,2

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

Causa surpresa o número dos diretores que responderam a outra forma de elevação ao cargo de dirigente escolar que não as eleições diretas. Em princípio pode-se justificar a escolha da opção *outra* como uma confusão entre a forma de ascensão à direção com a forma de ingresso na carreira docente pública.

Até 1997, a escolha dos dirigentes escolares do Paraná ocorreu diretamente até que o governo do Estado (Lerner, 2.<sup>o</sup> mandato) prorrogou a gestão dos diretores, que terminaria em 2000, para dezembro de 2001. Realizou-se um processo de escolha para o mandato curto do final de 2000 até o final 2001. (ALMEIDA, 2003, p. 117).

Tratava-se de uma manobra do governo para que a escolha dos diretores não fosse mais direta, pela comunidade escolar, mas por meio de um colégio eleitoral. “Mediante entrevista, os candidatos teriam a oportunidade de ‘expor suas idéias, propostas e visões sobre gestão administrativa, participativa, financeira, pedagógica, de patrimônio e de recursos humanos.’ (Anexo da Resolução 3657/2000, p. 3).” (ALMEIDA, 2003, p. 117).

Por causa dessa nova forma de escolha de diretores que os mesmos responderam que foram eleitos por meio de seleção e eleição, 48,2% (quando ainda estavam no mesmo mandato). Se somar estes números às alternativas *outra forma* e *seleção*, pois pode ter sido a interpretação de alguns diretores, tem-se em 2003, 64,6% das respostas dos dirigentes. Opinaram que foram eleitos diretamente apenas 25,5% dos diretores em 2003.

Quanto ao segundo elemento da gestão democrática considerado pelo regimento, tem-se no capítulo II do título II, a seção 1 – Do Conselho Escolar. Sendo considerado por vasta literatura como o mecanismo mais importante da gestão democrática, analisa-se o conselho escolar com mais vagar, referindo-se à pesquisa

desta mesma autora sobre o conselho escolar de uma escola pública paranaense, em 2006.

A função do conselho é dada logo no primeiro artigo do modelo de regimento e está em conformidade com a literatura pertinente a respeito e à Deliberação N.º 016/99 do Conselho Estadual de Educação, ao explicitar que possui “natureza deliberativa, consultiva, avaliativa e fiscalizadora sobre a organização e a realização do trabalho pedagógico e administrativo do estabelecimento de ensino...” (PARANÁ, 2007, p. 20).

De acordo com segundo artigo desta seção, o conselho é formado por “representantes da comunidade escolar e representantes de movimentos sociais organizados e comprometidos com a educação pública, presentes na comunidade, sendo *presidido por seu membro nato, o(a) diretor(a) escolar.*” (PARANÁ, 2007, p. 20, grifos nossos).

Este artigo especifica em dois parágrafos quem compõe a comunidade (conjunto dos profissionais da educação atuantes no estabelecimento de ensino, alunos devidamente matriculados e frequentando regularmente, pais e/ou responsáveis pelos alunos) e que os movimentos sociais organizados não poderão ultrapassar um quinto do colegiado.

Neste último caso, teria sido importante que se especificasse quais seriam os *movimentos sociais organizados e comprometidos com a educação pública*, sob o risco de se ter no conselho representatividade dos “Amigos da Escola”, por exemplo, ou qualquer outra organização não-governamental ou entidade de comprometimento público duvidoso.

Quanto à natureza deliberativa, no caso deste regimento, ao colocar como presidente nato do conselho o diretor do estabelecimento, se apresenta uma incongruência no projeto da democratização da escola pública que a existência do conselho escolar supõe.

Embora no Paraná o diretor seja eleito pela comunidade escolar, talvez fosse mais apropriado que o presidente do conselho fosse eleito pelos próprios conselheiros, por dois motivos. O primeiro para retirar do diretor mais esta responsabilidade, pois já sustenta inúmeras, que serão apresentadas na sequência da análise do regimento. O segundo motivo, para que não fosse o único incumbido pela efetivação do conselho, mas se tornasse co-responsável, pedagógica e burocraticamente, pelo

estabelecimento de ensino, igual e junto ao conselho escolar e demais órgãos colegiados.

Afinal, ao ser eleito, ao mesmo tempo em que o diretor passa a ser o representante da comunidade que o elegeu junto aos órgãos superiores da administração educacional<sup>59</sup>, contraditoriamente também passa a ser o representante do “Estado” na escola, responsável por fazer cumprir as ordens emanadas pelo poder executivo.

A prática deliberativa do conselho fica prejudicada pela figura tradicionalmente dominante do diretor. Mesmo que haja exceções quanto ao mandonismo recorrente entre diretores escolares, tanto a *montagem* do conselho, como também a relação do representante no conselho escolar com os seus colegas representados, decorrem da maneira como o diretor encaminha (ou não) estas questões. Se os representantes são *escolhidos* pelo diretor ou, ainda que eleitos, não trocam informações com os representados sobre assuntos relevantes, pauta das reuniões, reivindicações, retorno das demandas solicitadas etc., em quase nada este conselho escolar colaborará para o desenvolvimento da democracia na escola.

Porém o segundo artigo desta seção do modelo de regimento, ao colocar a necessidade das eleições dos representantes nos conselhos escolares, deixa claro que não devem ser escolhidos pelo diretor, mas eleitos pelos pares. No colégio estudado em 2006, viu-se que os representantes, na maioria das vezes, eram escolhidos diretamente pelo diretor e equipe pedagógica, ou eleitos, porém indicados para concorrerem pela direção. Nesta pesquisa, dos 13 conselheiros, afora o diretor que representava 11% da composição do conselho, 34% foram eleitos pelos pares e 55% eleitos ou indicados pela direção e equipe pedagógica, embora também eleitos. (NIENKÖTTER, 2006, p. 119).

São justamente as distorções da realidade social de tradição autoritária nas instâncias sociais, “que precisam ser aproveitadas como ponto de partida para ações com vistas à transformação social.” (PARO, 2004, p. 19). Não é o caso de o diretor *permitir* a participação e/ou a possibilidade do segmento se reunir. Paro (2004, p. 190) chamou o diretor que “*concede* democracia” de “ditador democrático”. Se “democracia não se concede, se realiza”, ao diretor conviria disponibilizar todo o

---

<sup>59</sup> “A eleição do diretor escolar diretamente por alunos, pais, professores e funcionários implica a explicitação, a publicização dos compromissos de cada candidato com relação à educação a ser ofertada pela escola. Ao ser eleito, o diretor passa a ser o representante dos usuários da escola junto aos órgãos oficiais da administração do sistema educacional.” (SANTOS, 1997, p. 4).



aparato escolar para que as pessoas pudessem se reunir, nos horários e condições que bem escolhessem. Possivelmente assim, o diretor permitiria um início de controle democrático do Estado a partir dos usuários da escola, que Paro (2004, p. 53) define como de natureza eminentemente política, ao congregar os interesses da escola para pressionar o Estado quanto às suas obrigações para com a educação pública.

A “ditadura democrática” que pode se refletir nas direções escolares, foi delineada por Boron ao explicar que o capitalismo democrático seria uma forma benigna de “ditadura burguesa”, algo que se materializa em diversas instâncias e a escola, certamente, é uma delas. (BORON, 2001, p. 194). Os limites da democracia restrita e do lugar que a classe trabalhadora ocupa no capitalismo, dificultam até a realização dos mecanismos clássicos de participação do liberalismo, de participação mínima. Esses limites instigam a pensar sobre o tipo de participação, o tipo de decisão que se pode tomar no conselho escolar, por exemplo.

### 3.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA OFERTA

Neste aspecto, se considera o capítulo II – Da organização didático-pedagógica do modelo de regimento escolar de 2007 que, no primeiro artigo da seção II - Dos Fins e Objetivos da Educação Básica de Cada Nível e Modalidade de Ensino, apresenta o que se considera os pressupostos inerentes à educação básica pública com vistas à transformação social:

Art. ... O estabelecimento de ensino oferece a Educação Básica com base nos seguintes princípios das Constituições Federal e Estadual:

- I. igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, vedada qualquer forma de discriminação e segregação;
- II. gratuidade de ensino, com isenção de taxas e contribuições de qualquer natureza vinculadas à matrícula;
- III. garantia de uma Educação Básica igualitária e de qualidade. (PARANÁ, 2007, p. 44).

Os três incisos deste artigo estão de acordo com a educação desejada para os filhos da classe trabalhadora por todos os movimentos da educação organizados, bem como estão adequados aos preceitos estabelecidos pela constituição federal. Atendem também aos pressupostos da democratização da escola, considerando o acesso, a permanência e a qualidade da escola pública; os mesmos proclamados

pelos movimentos educacionais da década de 1980. Embora o documento não explicita o conceito de qualidade da educação, que não é unívoco.

As condições de acesso estão praticamente dadas no Paraná, conforme visto no item 2.3 desta dissertação. A permanência e a qualidade, porém, não estão a contento, dadas as taxas de aprovação, reprovação, escolarização, abandono e IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)<sup>60</sup>, retratadas no quadro abaixo:

Variáveis	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	2000	2005	2000	2005
Taxa de Aprovação (%)	84,5	83,1	74,9	73,7
Taxa de Reprovação (%)	9,5	13,7	8,8	12,8
Taxa de Abandono (%)	6,0	3,2	16,3	13,5
Taxa de Escolarização (%)	94,2	-	49,8	-
IDEB	2005	2007	2005	2007
	4,1 <sup>1</sup>	4,6 <sup>2</sup>	3,3	3,7

QUADRO 9 – TAXAS DE RENDIMENTO (APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO), TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO E IDEB NO ESTADO DO PARANÁ.

FONTE: BRASIL/MEC/INEP/EDUCADATA.

Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br> Acesso: 21 mai. 2009.

<sup>1</sup> Média correspondente ao IDEB paranaense em 2005, somando-se a média dos anos iniciais do ensino fundamental (5,0) aos anos finais (3,3).

<sup>2</sup> Média correspondente ao IDEB paranaense em 2007, somando-se a média dos anos iniciais do ensino fundamental (5,2) e anos finais (4,0).

Apesar de a taxa de aprovação ser alta no ensino fundamental, nos dois níveis de ensino há decréscimo nesta taxa entre os anos 2000 e 2005 no estado do Paraná. Como a taxa de reprovação cresce nos dois níveis e a de abandono cai, parece que os estudantes estão abandonando menos a escola, porém, obtendo menos aproveitamento. O IDEB corrobora esta afirmação, pois embora tenha havido um pequeno aumento de 2005 para 2007 nos dois níveis de ensino, ainda são bastante baixos, ou seja, a relação entre as taxas de aprovação e evasão com a nota da Prova Brasil/SAEB indicam a baixa qualidade do ensino paranaense.

Neste sentido que a democratização da escola passa por questões que vão para além de vagas na escola para todos e da relativa permanência, contemplados nos dois primeiros incisos do artigo do regimento que trata dos princípios da educa-

<sup>60</sup> O IDEB é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e na Prova Brasil. Quanto maior for a nota da instituição no teste e quanto menos repetências e desistências ela registrar, melhor será a sua classificação, numa escala de zero a dez.

ção básica. “A garantia de uma Educação Básica igualitária e de qualidade” demanda muito mais condições do que apenas aquelas que os instrumentos da gestão democrática são capazes de, em parte, garantir.

As perguntas do questionário do SAEB para diretores não contemplam a democratização da oferta, assim como as edições pedagógicas da APP-Sindicato não tratam com especificidade o tema, embora a edição de 2003 apresente conteúdos relativos ao processo de democratização da escola, destacando-se os seguintes pontos:

1. A tarefa de ensinar denota um posicionamento político-ideológico. Há que se ter clareza de que escola e sociedade se desejam, estabelecendo coerência entre o compromisso político e a competência técnica.
2. O vínculo intrínseco entre democracia e qualidade de ensino, apontando o que significou qualidade nos governos anteriores (qualidade total).
3. Entendimento da escola como espaço de formação integral dos sujeitos que não têm outros meios de aprendizagem.
4. As eleições diretas para diretores de escola como parte do aprendizado da democracia com vistas à transformação social. (APP-Sindicato, 2003).

Parece que esta publicação demonstrou uma preocupação com a questão da democratização da escola, entendida como um processo contínuo de aprendizado, de ampliação das possibilidades de participação e de realização concreta do trabalho coletivo.

Esta ideia de democratização escolar é a mesma que se defende neste trabalho. De um processo em constante construção no exercício de práticas democráticas que reflitam na maior e melhor aprendizagem dos estudantes, com vistas a que se tornem adultos conscientes e dispostos a buscar a transformação social.

O sindicato dos trabalhadores da educação paranaense, à época, propagava a democratização da escola, discutindo o tema para além dos instrumentos de participação na escola, os quais passaram a ter mais centralidade nas edições seguintes, discorridos adiante.

### 3.4 A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS PEDAGÓGICOS

Estabelecido que a democratização dos processos pedagógicos se refere à participação coletiva dos sujeitos nas questões escolares, sobretudo na forma dos colegiados, o prefácio do modelo do regimento esclarece que o documento é o resultado de uma organização *coletiva* da CGE com os Núcleos Regionais de Educação, seguindo os princípios autodenominados democráticos pela atual gestão da SEED.

Dado o caráter universal que os princípios adotados apresentam dentro do processo de democratização da sociedade, cabe a nós, a luta cotidiana para avançar na sua concretização nas escolas públicas e nas instâncias do sistema de ensino do Paraná. (...). É um texto referencial, no qual os princípios democráticos colocados pela mantenedora preconizam uma prática coerente ao anunciado. (PARANÁ, 2007, p. 12).

A contracapa do caderno traz uma lista de pessoas que participaram, todas da CGE, indicando também que houve a participação das equipes dos NREs, as quais também representam o governo. Quanto aos demais sujeitos escolares, aqueles que estão no chão da escola, não fica clara se houve a participação. Aí parece estar um limite da construção do caderno, em que a perspectiva democrática poderia estar presente desde a sua elaboração.

Os pressupostos do trabalho coletivo nas unidades escolares estão presentes no segundo título do modelo de regimento, que trata da Organização Escolar. Está dividido em dois capítulos: 1. Da organização do trabalho pedagógico e 2. Da organização didático-pedagógica. O Capítulo I traz uma introdução e sete seções. Logo na introdução explicita que

A organização do trabalho pedagógico deve ser compreendida numa *perspectiva democrática*, pautada no *trabalho coletivo da comunidade escolar*, com observância dos dispositivos constitucionais, da LDBEN n.º 9.394/96 e da Legislação do Sistema Estadual de Ensino. (PARANÁ, 2007, p. 20, grifos nossos).

De acordo com a análise desenvolvida sobre os dispositivos constitucionais e a LDB, há que se considerar que estes se fundamentam numa perspectiva restrita da democracia, de forma representativa, em conselhos de escola e na elaboração do projeto político-pedagógico. Confirma-se nos artigos desta seção do regimento que o sentido da gestão democrática não avança de forma substancial para a demo-

cratização do ensino nem faz referência a um dos principais momentos de participação coletiva da escola: a assembleia geral, a qual ainda será discutida nesse trabalho.

Ao contrário da proposição da SEED, o texto que abre a edição pedagógica sindical de 2003, sobre a participação coletiva, avança para além do disposto legalmente. Faz um resgate histórico do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública e dos Congressos Nacionais de Educação (CONEd) em favor da gestão democrática da escola, diferenciando a participação da comunidade em relação a uma participação “comunitária” – de ajuda material na escola – como era recomendada no governo anterior. Cita também a necessidade da reflexão sobre o papel da escola, entendendo que os esforços podem se tornar estéreis se não houver um conjunto de políticas públicas que garantam a autonomia pedagógica de cada estabelecimento de ensino, bem como o papel do Estado na implementação de políticas conjuntas. (APP-Sindicato, 2003, p. 3).

Esta visão de democracia, para além dos muros da escola, reflete a necessária dialética para compreender o universo das determinações que são impostas à escola, assim como a escola ressignifica estas determinações e pode contribuir para as mudanças a partir do seu cotidiano.

Quanto à participação da coletividade no questionário aplicado aos diretores no SAEB 2003, importa verificar que em relação aos questionários dos anos anteriores, embora não sejam analisados neste estudo, algumas diferenças no questionário de 2003 para diretores são pontuais. Afora perguntar se há recursos didáticos (aparece pela primeira vez para diretores), e como é realizada a escolha e a utilização dos livros didáticos, o que chama a atenção é o aumento das questões sobre a participação da comunidade em atividades práticas da escola (mutirão de limpeza, manutenção do prédio e até de hortas).

TABELA 4 – OS ESPAÇOS DE SUA ESCOLA SÃO UTILIZADOS PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS? (DIRETORES %)

	2003
Sim, planejadas apenas pela escola	15,0
Sim, planejadas apenas pela comunidade	12,1
Sim, planejadas conjuntamente	57,9
Não	15,0

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

Observa-se que a alternativa *sim* tem três subdivisões. O interesse estava não só em saber se a escola cedia espaço para atividades comunitárias, mas quem elaborava estas atividades. Independentemente das subdivisões: 85% dos diretores disseram que os espaços da escola são utilizados para as atividades da comunidade e, dentre estes, 57,9% afirmaram que as escolas planejavam as atividades em conjunto com a comunidade.

Considerando que as atividades poderiam estar relacionadas ao projeto pedagógico da escola e à elevação cultural dos alunos, não foi perguntado acerca de que se tratavam as atividades, nem como era a participação da comunidade.

As análises que seguem são pertinentes a todas as questões que indicam a participação da comunidade e as formas de interferência na gestão da escola de instâncias exteriores. No questionário de 2003 se explicita a participação da comunidade de forma tão acintosa, como se fosse a prática das escolas brasileiras, sobretudo os três últimos itens.

TABELA 5 – OCORRERAM NA ESCOLA: (DIRETORES %)

	Sim	Não
Eventos da comunidade usando instalações, equipamentos ou recursos da escola	68,8	31,2
Eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade	52,7	47,3
Eventos na escola e destinados à comunidade externa	69,7	30,3
Campanhas de solidariedade promovidas pela escola	77,3	22,7
Campanhas de solidariedade proposta pela comunidade, envolvendo a escola	53,6	46,4
Manutenção de hortas, pomar, jardins	24,5	75,5
Mutirão para limpeza da escola	27,3	72,7
Mutirão para manutenção da estrutura física da escola	26,4	73,6

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

Ao menos, a maioria dos diretores paranaenses respondeu negativamente às alternativas sobre manutenção de hortas, pomares, jardins (75,5%); mutirões de limpeza (72,7%) e mutirão para a manutenção física da escola (73,6%), em que pese um percentual relativamente alto que utiliza esse recurso. Em compensação, os espaços da escola são utilizados pela comunidade, como já se observou na Tabela 4.

Mais especificados nesta questão, a escola foi cedida para eventos da comunidade usando os recursos da escola (68,8%). Como não há referência à comunidade externa ou interna, se for o segundo caso, é natural que os eventos utilizem os recursos e os equipamentos da escola.

Eventos de terceiros e abertos à comunidade ocorrem em 52,7% das escolas, suscitando a constatação que em grande parte das escolas paranaenses os di-

retores, provavelmente, emprestam os salões, pátios e quadras para talvez, atividades de outra natureza que não as educativas.

Eventos na escola e abertos à comunidade externa perfazem 69,7% das respostas, podendo ser identificados com as festas tradicionais escolares – como as juninas – e as feiras de ciências, por exemplo. São eventos internos, mas que geralmente são abertos à população, justamente porque muitas vezes é uma forma de arrecadação financeira.

Por fim, as escolas tomam a iniciativa para promover campanhas de solidariedade (77,3%), mas também ocorre o envolvimento da escola, quando a iniciativa da campanha é da comunidade (53,6%).

Nas respostas dos diretores acerca das questões políticas parece haver uma tentativa de não se comprometerem negativamente nem com as instâncias superiores nem com a comunidade. (SOUZA, 2006, p. 258).

TABELA 6 – QUESTÕES POLÍTICAS<sup>1</sup> (DIRETORES %)

	BR 2003 <sup>2</sup>	Sul 2003 <sup>2</sup>	PR 2003
Há apoio da comunidade à sua gestão?	94,2	96,9	99,0
Há apoio de instâncias superiores?	88,6	93,7	90,0
Há troca de informações com diretores de outras escolas?	95,5	95,0	96,4
Há interferências externas à escola em sua gestão?	31,7	29,5	31,2

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

NOTA: <sup>1</sup> Título da tabela é o mesmo criado por Ângelo Ricardo de Souza em tese de doutorado *Perfil da Gestão Escolar no Brasil* de (2006, p. 259).

<sup>2</sup> Dados coletados em SOUZA, 2006, p. 259.

O diretor paranaense de 2003 afirma que recebe total apoio da comunidade. Algo que não difere nem dos diretores brasileiros, tampouco os da região sul do país. Similarmente, no mínimo 88% dos diretores do Brasil, da região sul e do Paraná assinalaram que recebem apoio de instâncias superiores e que trocam informações com outros diretores.

Em relação às interferências externas à gestão, apenas pouco mais de 30% dos diretores brasileiros, sulistas e paranenses em 2003, entendem que há. Esta questão não é clara e é mal formulada, afinal, o que pode significar interferência externa? Isto é, possibilita diferentes interpretações.

A hipótese levantada por Souza para quase a totalidade dos dirigentes terem respondido afirmativamente ao apoio tanto da comunidade quanto das instâncias superiores, é a possível reflexão do que os diretores “gostariam que acontecesse e/ou gostariam que o avaliador soubesse, do que de fato ocorre nas relações entre a direção escolar e a comunidade escolar.” (SOUZA, 2006, p. 258).

A tendência da hipótese de Souza é de ser verdadeira, lançando ainda uma pergunta: “o diretor tem realmente o apoio de ambos os lados?” (SOUZA, 2006, p. 258). Souza diz que sim, pois os diretores são propensos a atender os dois lados: a comunidade que o elegeu (no caso do Paraná) e aos seus superiores. Entretanto, Rodrigues (1985) diz que não, que geralmente são lados opostos e o diretor fica entre a *cruz e a espada*. Para esse último, a direção é, sobretudo, o preposto do Estado na escola. (RODRIGUES, 1985, p. 72). Para Almeida (2006, p. 30) também, pois ao estar no topo da hierarquia escolar, na maioria das vezes, envolvido em questões meramente burocráticas, acaba por atender em maior proporção as determinações do Estado.

É provável que a resposta dos diretores esteja vinculada mais fortemente ao atendimento dos interesses do governo e não à declaração de que há problemas além de, *pari passu*, afirmar que há apoio da comunidade para não comprometer a sua legitimidade como representante eleito.

Assim como os conselhos escolares e o projeto pedagógico, também a participação da comunidade escolar foi anunciada na LDB de 1996. O artigo 12, inciso VI, diz que uma das incumbências dos estabelecimentos de ensino é “articular-se com as famílias e a comunidade criando processos de integração da sociedade com a escola”. O inciso II do artigo 14 explicita que as comunidades escolar e local deverão participar dos conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL/MEC, 1996).

Conforme discussão anterior, Saviani (2004) explicou que a LDB é evasiva em vários pontos, deixando aberto espaço para vários precedentes e rearranjos. E um dos espaços mais permissivos na LDB é a interpretação que pode ser dada à participação da comunidade interna e externa à escola em sua gestão.

A LDB foi promulgada no segundo ano do governo de oito anos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). De acordo com Dinair Leal da Hora, o governo FHC deu à gestão democrática outra forma que aquela defendida pelos movimentos civis que a defenderam na elaboração da LDB. A gestão da escola visava então à elevação dos padrões de eficiência (dos melhores resultados com o mínimo de recursos), de autonomia financeira e pedagógica, constituição dos conselhos escolares com a participação das comunidades externa e interna para que definissem metas pedagógicas, administrativas e financeiras. (HORA, 2006, p. 83).

Essas determinações revelam a concepção enviesada de gestão democrática representada pela “gestão compartilhada”, coloca-se a solução nas



mãos da comunidade escolar, das diversas associações do bairro e dos empresários, que deverão buscar os meios para melhorar o desempenho e a imagem da escola. A participação, nesse modelo, representa dever de ofício para uns e voluntariado para outros, revelando uma falaciosa concepção que afasta a idéia de controle social. (HORA, 2006, p. 83, grifos da autora).

Parece que este é o sentido de participação empregado nos questionários para os diretores do SAEB de 2003, quando as questões com esta perspectiva tarefa da comunidade são numerosas. Outro destaque é relativo às questões sobre violência dentro da escola e na comunidade entorno: são 50 itens finalizando o questionário, já bastante extenso.

Cabe destacar quais foram as questões propriamente relacionadas à gestão da escola e à participação. A partir delas se propõem verificar as concepções de democracia subjacentes, tomando como referência as perguntas dos questionários.

Antes de centrar a pesquisa nas questões dos diretores, é interessante visualizar as questões relativas à gestão ou participação na totalidade dos questionários.

TABELA 7 – RELAÇÃO ENTRE O TOTAL DE QUESTÕES NO QUESTIONÁRIO 2003 E AS QUESTÕES RELATIVAS À GESTÃO E À PARTICIPAÇÃO, AOS DIFERENTES SUJEITOS ESCOLARES (%)

	Total	Participação/Gestão
Alunos 4 <sup>a</sup>	13,4	0,0
Alunos 8 <sup>a</sup>	15,3	0,0
Alunos 3 <sup>o</sup>	15,3	6,3
Professores	24,4	25,0
Diretor	31,6	68,7
Total	100,0	100,0

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

Aos diretores e aos professores foram feitas mais perguntas que aos alunos. Na totalidade das questões, os alunos de 4.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup> série não foram inquiridos a respeito da gestão da escola e da participação. Para os alunos do 3.<sup>o</sup> ano há apenas uma questão sobre a participação no grêmio estudantil da escola, perfazendo pouco mais de 6% do total de perguntas relativas à gestão e à participação.

Contudo, quando se perguntou sobre a gestão da escola e a participação, os diretores foram os alvos. Quase 69% das questões sobre esses temas foram destinados aos diretores em 2003. Percebe-se que os diretores compuseram a essência do questionário no que diz respeito à gestão da escola e à participação. Essa ênfase reforça a responsabilização sobre a gestão centralizada no diretor, tal como o mode-

lo de regimento da SEED propõe, quando se visualiza as funções do diretor dadas pelo documento.

Desta maneira, há um limite na caracterização da democracia das escolas públicas paranaenses, pois se tomará, principalmente, as respostas que os diretores deram a estas questões.

Partindo do pressuposto que a democracia é restrita na sociedade brasileira – fruto da formação do Estado brasileiro, patrimonialista e estamental - e que a participação é condição para o avanço democrático, o questionário não apresenta esta perspectiva. Ao contrário, se limita a perguntar somente o que a LDB postula sobre gestão democrática e, ainda, com ressalvas.

Dessa forma, para que se conseguisse perceber a democratização da escola, numa perspectiva emancipadora outras perguntas teriam de ser feitas, além daquelas que se verá a seguir, no sentido de uma verdadeira educação para a democracia. Educar com e para a democracia, não implica somente instrumentalizar os alunos, professores, diretores e funcionários (estes últimos, assim como no regimento escolar da SEED, preteridos pela avaliação do SAEB) para o exercício da participação. Se assim se entendesse a educação democrática estaria se limitando a participação como um fim em si mesmo. Esta seria uma concepção reduzida de participação política, muitas vezes identificada somente como luta política, ou como uma maneira de influenciar pessoas a agirem de acordo com determinados interesses, ou ainda, simplesmente como tomada de consciência do estado de injustiça social. (PARO, 2002).

Tendo como horizonte a natureza política da educação e a sua indissociabilidade do conteúdo democrático que a participação da comunidade escolar lhe deve proporcionar, a análise das perguntas e respostas relativas à gestão dadas pelos diretores no questionário do SAEB de 2003 terá a perspectiva de identificar as possibilidades de democratização escola, mesmo com a limitação já observada na base de dados.

Os artigos propostos no regimento, que indicam os fundamentos da organização democrática e pedagógica, sua constituição e seus elementos, consideram como fundamento da gestão democrática a “participação e co-responsabilidade da comunidade escolar na tomada de decisões coletivas, para a elaboração, implementação e acompanhamento do Projeto Político-Pedagógico.” (PARANÁ, 2007, p. 20). É interessante perceber que este artigo, que destaca a organização democrática,

considera tão somente a participação da comunidade no que diz respeito ao projeto político-pedagógico.

Esta visão parece cercear as outras formas de participação mais ampla, ao considerar como “democráticos” apenas os processos relativos ao PPP. Além disso, a experiência e a literatura demonstram o quanto é pequena a interferência da comunidade escolar como um todo na elaboração do PPP, quanto mais na sua implementação e acompanhamento. Geralmente esta fica restrita aos professores, equipe pedagógica e diretor, quando não aos dois últimos ou somente ao último, que nas mais das vezes *reedita* o projeto já vigente na escola. (VEIGA, 1995).

Sobre o projeto pedagógico, a LDB exige no artigo 12, inciso I, que as escolas tenham a incumbência de elaborar e executar a proposta pedagógica. Em seguida, no artigo 13, inciso I, os professores terão que participar da elaboração da proposta pedagógica da escola. Mas, não faz referência aos demais segmentos.

Neste trabalho o projeto ou proposta pedagógica da escola expressa o caráter contraditório de encerrar em si a reprodução do modelo hegemônico social, mas, ao mesmo tempo, ser uma ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação.

O projeto político-pedagógico então, se construído verdadeiramente pelos sujeitos escolares e, assim tomado como legítimo, na prática poderá cumprir o papel de norteador de um fazer pedagógico com vistas ao avanço democrático.

É isso que Ilma Veiga discute: a construção de um projeto em busca da qualidade de ensino, em acordo com as especificidades presentes em cada comunidade escolar. Para isso, entende como necessário envolver todos os que contribuem com o ambiente da escola: pais, alunos, professores, funcionários, equipe pedagógica, direção e comunidade, os quais, num processo de coletividade, buscam os fundamentos e as necessidades que nortearão o projeto político-pedagógico. (VEIGA, 1995).

Com esta perspectiva, a análise das respostas dos diretores sobre o projeto pedagógico, levará em consideração os avanços na democratização das escolas estaduais do Paraná, possíveis de serem detectados a partir dos questionários do SAEB, pois as perguntas se encerram na forma de elaboração e não sobre a sua efetivação.

TABELA 8 – RELATIVAMENTE AO PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA: (DIRETORES %)

Respostas	2003
Adotado modelo encaminhado pela SEED	5,5
Foi elaborado por mim	0
Depois de eu ter elaborado uma proposta, apresentei-a aos professores e escrevi a versão final	7,3
Os professores elaboraram uma proposta e escrevi a versão final	26,4
Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto	59,1
Não sei como foi desenvolvido	1,7
Não foi desenvolvido neste ano	0
Outra	0

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

A maioria dos diretores paranaenses respondeu que elaborou o projeto pedagógico junto com a equipe de professores. Também no Brasil, em 2003, o projeto pedagógico foi elaborado em conjunto pelo diretor e professores (54,8%), bem como na região sul do país (58,8%) e nas escolas brasileiras estaduais (56,2%). (SOUZA, 2006, p. 240-243).

As opções de resposta não incluem a participação de funcionários, pais, alunos, pessoas da comunidade externa à escola, nem mesmo equipe pedagógica. Vale lembrar que no Paraná, as pedagogas estão enquadradas na carreira como professoras. De acordo com o artigo 4.º da Lei Complementar N.º 103/2004, que dispõe sobre o plano de carreira do professor da rede estadual de educação básica do Paraná, professor é o

[...] servidor público que exerce docência, suporte pedagógico, direção, coordenação, assessoramento, supervisão, orientação, planejamento e pesquisa exercida em Estabelecimentos de Ensino, Núcleos Regionais da Educação, Secretaria de Estado da Educação e unidade a ela vinculadas. (PARANÁ/SEED, 2004).

Porém, o questionário não contempla esta especificidade paranaense. Há também o agravante de uma parte considerável dos diretores (26,4%) responderem que escreveram a versão final do projeto, descaracterizando a coletividade necessária para resultados positivos na implementação do projeto, vinculados já à sua elaboração conjunta.

Como se viu, são relativamente poucas as perspectivas de verificação de democratização da gestão nas escolas públicas do estado do Paraná a partir das perguntas sobre o projeto pedagógico no questionário do SAEB, dada a sua limitação na abrangência das questões. Melhor dizendo, quando há apenas uma questão sobre o tema é relativa à forma de elaboração.

Na pesquisa realizada para obtenção do título de especialista em organização do trabalho pedagógico nesta mesma instituição<sup>61</sup>, constatou-se, a partir da leitura do Regimento Escolar (2003) e do PPP (2001) do colégio estudado, o seu encaminhamento político-pedagógico. Segundo as pedagogas, tanto o regimento quanto o PPP estavam sendo reformulados, pois já não atendiam mais às necessidades do coletivo escolar. Realmente, foram observadas as interferências feitas a lápis nos documentos, indicando a intenção de modificá-los – ainda que esta discussão parecesse estar reservada às pedagogas e à direção. (NIENKÖTTER, 2006, p. 45).

Em relação ao PPP do colégio, datado de 2001 – quando da primeira gestão do atual diretor; e à época (2006), estava na terceira - quase dois terços de seu texto apresentavam os conteúdos programáticos do ciclo básico, da classe especial, dos ensinos fundamental e médio. A organização curricular tinha base nas áreas do conhecimento do Currículo Básico do Estado do Paraná (PARANÁ/SEED, 1990). Apesar disso, a organização curricular foi norteadada pela construção de competências e habilidades, seguindo as orientações previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais e incorporadas no governo Lerner como orientação pedagógica, vigente à época da escrita daquele PPP. (NIENKÖTTER, 2006, p. 45). O que, mais uma vez, confirma a subserviência do diretor e da escola às determinações do Estado.

Neste caso, é contraditória a construção do PPP ao utilizar-se de uma concepção curricular que correspondia aos propósitos democratizantes da década de 1980, tal como é considerado o currículo básico de 1990, em relação às diretrizes curriculares nacionais do governo FHC, que absorviam uma concepção de educação como prestação de serviços, sob a ótica do mercado.

O exemplo do colégio estudado em 2006 é parte de um todo recorrente nas escolas paranaenses. Na maioria das escolas há pouca ou nenhuma participação dos demais sujeitos escolares na elaboração do PPP; geralmente a participação dos professores se restringe ao ato de elencar os conteúdos, já o restante da comunidade escolar está geralmente fora do processo de escrita do projeto.

Em 2006 o PPP do colégio estava bastante defasado – era de 2001 -, assim como o regimento escolar. Este último era de 2003 e a retomada da discussão dos

---

<sup>61</sup> NIENKÖTTER, G. C. C. **Conselho Escolar e democratização da escola pública**: a participação dos representantes e representados. Curitiba, 2006, 232 f. Monografia (Especialização em Organização do Trabalho Pedagógico) Universidade Federal do Paraná.

regimentos pela Secretaria da Educação só se deu em 2007. Contudo, em 2006 corria a segunda gestão do governo Requião, quando já se havia iniciado a reelaboração do PPP nas escolas com apelo à participação de toda a comunidade.

Embora a indicação da democracia na escola baseada na participação de todos no PPP tenha sido regimentada em 2007, por ser preceito da LDB desde 1996, não se justifica a descaracterização da participação, mesmo que só no PPP, naquela escola, como em muitas outras que se tem conhecimento.

Ainda assim, se nas escolas públicas do estado, ao menos fosse consolidado o disposto no artigo do regimento escolar proposto pela SEED em 2007 – tomada de decisões coletivas, para a elaboração, implementação e acompanhamento do PPP -, considerar-se-ia um avanço na democratização da escola.

Afinal, na concepção de Veiga o projeto político-pedagógico é a

[...] busca [de] um rumo, [de] uma direção. É uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. (...) o projeto político – pedagógico [é] um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de sua intencionalidade,... (VEIGA, 1995, p. 13).

Quanto à constituição da organização do trabalho pedagógico, o segundo artigo deste capítulo é plural ao indicar todos os segmentos escolares, além do conselho escolar e conselho de classe: equipe de direção, órgãos colegiados de representação da comunidade escolar, equipe pedagógica, equipe docente, equipe técnico-administrativa e assistente de execução, e equipe auxiliar operacional. (PARANÁ, 2007, p. 20). Ou seja, indica a possibilidade de ampla participação.

O último artigo analisado na seção – Do conselho escolar - revela que a principal atribuição do conselho é aprovar e acompanhar a efetivação do projeto político-pedagógico do estabelecimento de ensino. Como se viu anteriormente, apesar do PPP ser considerado o principal *instrumento* de participação, logo em seguida não é dado como um *elemento* da gestão democrática. Importa considerar como o conselho escolar se articula com o PPP, algo que o regimento não especifica.

Neste sentido, o conselho escolar pode perder parte de a sua finalidade – construção e efetivação do projeto político-pedagógico – pois, além de geralmente ser acionado para, por exemplo, deliberar assuntos relativos às questões disciplinares (que geralmente não são de construção de estratégias de inclusão dos alunos com problemas de comportamento, mas sim de transferência para outra escola) ou

assuntos relativos à prestação de contas dos recursos recebidos pelas escolas; raramente trata dos aspectos pedagógicos que o PPP contemplaria, além da mera aprovação do PPP pronto.

A LDB postula em seu artigo 14:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL/LDB, 1996).

Souza (2006, p. 226) afirma que o inciso II desse artigo deixa clara a obrigatoriedade da *presença de todos os segmentos escolares* nos dois processos participativos mencionados na LDB: projeto pedagógico e conselho escolar. Aqui não se concorda totalmente, pois a LDB não é tão explícita, não havendo nenhum artigo que explique o que se entende por comunidade escolar, assim como o inciso I é bem claro quanto à participação dos “profissionais da educação” na elaboração do PPP.

O artigo 14.<sup>o</sup> complementa o artigo 3.<sup>o</sup> que indica os princípios do ensino. Dentre eles, o inciso VI esclarece que um dos princípios é a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.” (BRASIL/MEC, 1996). Conforme discussão anterior, a LDB veio regulamentar o artigo 206 da constituição federal que definiu também no inciso VI que a gestão democrática do ensino público se daria na forma da lei (LDB). (BRASIL, 1988).

Contudo, é o artigo 14.<sup>o</sup> da LDB e somente nele, que se explicita a forma da gestão democrática, se atendo à elaboração do PPP pelos profissionais da educação (sem especificar quais sejam) e a participação das comunidades em conselhos escolares.

Parece então que o questionário aplicado aos diretores no SAEB se deteve a estes dois princípios. O questionário do ano investigado pergunta, apenas aos diretores, sobre o conselho escolar. Se perguntado aos professores e alunos ao menos as questões restritas – dado que não há questionário para funcionários –, as possibilidades de análise, com o cruzamento das respostas, seriam mais confiáveis.

TABELA 9 - NESTE ANO, QUANTAS VEZES O CONSELHO DE ESCOLA (CE) SE REUNIU? (DIRETORES %)

2003	
Nenhuma vez	0,0
Uma vez	6,4
Duas vezes	21,8
Três vezes	70,0
Não existe CE	1,8

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

Embora 70% diretores de escola tenham respondido que os conselhos se reuniram três vezes ou mais durante o ano letivo, parece pouco ao crer que o conselho poderia se reunir pelo menos uma vez por bimestre, do total de quatro, nas escolas que têm organização bimestral. Ocorre que a pergunta está mal formulada ao não apontar mais opções e julgando o número três como suficiente para as necessidades de reuniões.

Pesquisas empíricas<sup>62</sup> mostram que as reuniões do conselho escolar ordinárias são raras, bem como relacionam outros problemas que permeiam a dinâmica dos conselhos, os quais não foram objeto de questionamento do SAEB.

Terezinha Fátima dos Santos, professora da Universidade Federal do Pará, em pesquisa com trinta e cinco escolas da rede pública municipal e estadual de Belém (2004), realizou entrevistas com conselheiros, chamados representantes e representados (estes últimos correspondem aos demais sujeitos escolares que não compunham os conselhos).

As respostas dadas pelos professores conselheiros indicaram a dificuldade das escolas em realizar momentos coletivos de discussão, seja pela falta de horário para que todos se reúnam, seja pela falta de compromisso de alguns. Os professores representados demonstraram a descrença no papel exercido pelo conselho, pois “afirmaram saber de que modo e formas foram criados, nem sempre como necessidade sentida pela escola, mas como por imposição do Sistema de Ensino, obrigando, portanto, as escolas a se adequarem às normas, formando os colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração, ...” (SANTOS, T. F.; 2004, p. 121). Este

<sup>62</sup> Diversos estudos já apontaram, de forma geral, a inoperância dos conselhos escolares no Brasil: PRAIS, 1990; GONÇALVES, 1994; SANTOS, 1997, 2004 e 2005; PARO 2000, 2001, 2003 e 2004; ADRIÃO & CAMARGO, 2001; MURANAKA & MINTO, 2001; ANTUNES, 2002; ALMEIDA, 2006; NIENKÖTTER, 2006.



pode ser o caso do Paraná em 2003, quando ainda havia resquícios do governo Lerner que supervalorizou as APMFs em detrimento dos conselhos escolares.

Os diretores confessaram à pesquisadora paraense que “ficam em situações difíceis e até constrangedoras, segundo eles, porque, embora os Conselhos Escolares sejam entidades jurídicas [*sic*], quem responde por tudo que ocorre nas escolas são seus diretores.” (SANTOS, T. F.; 2004, p. 123).

Santos, T. F. chega à conclusão que encontrou escolas onde

[...] os CEs (...) são meras formalidades burocráticas, que estão mais no papel, (...), sem efetivamente funcionar. Não há reuniões periódicas, os componentes muitas vezes nem se conhecem, existindo um membro que assume as prestações de contas junto com o diretor; não há regularidade de reuniões, nem atas existem nas poucas realizadas. Tais colegiados, por força das obrigações e necessidades, estão atuando mais como unidades executoras, para administrar os recursos que vêm diretamente para as escolas, como o (...) PDDE [Programa Dinheiro Direto na Escola]. (SANTOS, T. F., 2004, p. 130-131).

Também Rubens Barbosa de Camargo apresentou na sua tese de doutorado (1997)

[...] os pressupostos e condicionantes presentes nos princípios de gestão democrática e de qualidade de ensino – especialmente percebidos nas ações do conselho de escola e nas ações desenvolvidas pelo Projeto de Interdisciplinaridade via Tema Gerador, na rede municipal de ensino na Cidade de São Paulo [na gestão da Secretaria Municipal de Educação da cidade, no período de 1989 a 1992, sob a administração de Paulo Freire e Mário Sérgio Cortella, no governo de Luiza Erundina do Partido dos Trabalhadores (de 1989 a 1993)]. (CAMARGO, 1997, p. IX).

O autor levou em consideração a gestão progressista dos secretários de educação no município acima referido, mas abrangeu o universo das várias escolas que compunham um Núcleo de Ação Educativa (este Núcleo, comparativamente à Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, seria como os Núcleos Regionais, que integram as escolas de um determinado número de bairros).

Em sua pesquisa - participante<sup>63</sup> -, as principais conclusões acerca do conselho escolar na rede municipal de São Paulo, de forma geral, revelam que:

O Conselho de Escola apresenta-se como um espaço privilegiado, onde as tensões e conflitos a respeito das questões educacionais podem surgir, mas ao mesmo tempo é um espaço institucional com capacidade de articular so-

---

<sup>63</sup> O grupo de pesquisa do qual autor participava foi convidado por Paulo Freire a apresentar propostas de trabalho junto à Secretaria. Na época, Camargo trabalhou no Núcleo de Ação Educativa por ele investigado.

luções locais possíveis. Para tanto, além da vontade política de sua efetivação, percebe-se que são necessárias algumas ações organizativas visando a superação de sua condição formal, e que possibilitem viabilizar, de fato, um CE realmente representativo, participativo, com capacidade de tomar decisões, acompanhar encaminhamentos, avaliar suas decisões e reenca-minhar alternativas. (CAMARGO, 1997, p. 349).

O autor prossegue com propostas de ações organizativas de um conselho escolar com vistas à democratização da participação. Apesar de ter investigado o processo de implementação da gestão democrática durante uma administração municipal de intento progressista, verificou que embora houvesse a intenção política, esta não é suficiente para a sua implementação imediata. As propostas apresentadas pela secretaria da educação de São Paulo encontraram resistência nas escolas. Finaliza afirmando a real necessidade de convencimento “de alto a baixo da estrutura do sistema de educação, utilizando-se de múltiplas estratégias (...) para realmente conquistar a hegemonia (com amplas camadas defendendo pontos de interesses comuns).” (CAMARGO, 1997, p. 358).

As conclusões de Camargo vão ao encontro do que se chamou de “controle democrático do Estado” para a participação dos usuários da escola na sua gestão, participação esta como mecanismo de controle eminentemente político. (GONÇALVES, 1994; PARO, 2004).

Foi perguntado, pelo SAEB, aos diretores de escola qual era a composição do conselho, ainda que não necessariamente se estes participavam ou não das reuniões.

TABELA 10 - O CONSELHO DE ESCOLA É COMPOSTO POR: (DIRETORES %)

	Professores	Alunos	Funcionários	Pais	Comunidade
Sim	98,2	87,9	98,1	98,2	93,9
Não	1,8	12,1	1,9	1,8	6,1

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

A participação dos cinco sujeitos escolares que compõem o conselho escolar é notória. Como era de se esperar, a partir das pesquisas empíricas, a taxa de participação dos alunos é a menor. De acordo com a pesquisa de Souza (2006), a taxa de participação dos professores é maior nas escolas brasileiras de dependência administrativa estadual e nas escolas públicas brasileiras em geral (municipais e estaduais), comparada aos demais sujeitos.

TABELA 11 – COMPARAÇÃO ENTRE O PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR DOS SUJEITOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO PARANÁ, NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS BRASILEIRAS E NO BRASIL NO ANO DE 2003:

	Professores	Alunos	Funcionários	Pais
2003 Paraná	98,2	87,9	98,1	98,2
2003 Dependência Estadual <sup>1</sup>	97,9	90,5	95,9	95,9
2003 Brasil <sup>1</sup>	97,8	83,3	95,3	95,8

FONTE: MICRODADOS SAEB 2003, MEC/INEP, 2006.

NOTA: <sup>1</sup> Dados coletados na tese de doutorado *Perfil da Gestão Escolar no Brasil* de Ângelo Ricardo de Souza (2006).

A participação maciça de professores, alunos, funcionários e pais na composição dos conselhos escolares não pode ser tomada como indício de democratização dos conselhos. A presença dos sujeitos está condicionada à regra estabelecida e pode não significar que os mesmos atuem efetivamente nos conselhos escolares. (NIENKÖTTER, 2006; SOUZA, 2006).

Como exemplo, cita-se o artigo 18 do modelo de estatuto do conselho escolar paranaense, que sobre o princípio da representatividade indica a participação dos seguintes conselheiros:

- a) diretor;
- b) representante da equipe pedagógica;
- c) representante do corpo docente (professores);
- d) representante dos funcionários administrativos;
- e) representante dos funcionários de serviços gerais;
- f) representante do corpo discente (alunos);
- g) representante dos pais de alunos;
- h) representante do Grêmio Estudantil;
- i) representante dos movimentos sociais organizados da comunidade (APMF, Associação de Moradores, Igrejas, Unidades de Saúde etc.). (PARANÁ/SEED/SUED, 2005).

Afora o possível questionamento que deva ser feito em relação à participação dos movimentos sociais à escolha da escola, a representatividade não está posta na prática, ao menos na pesquisa empírica examinada neste estudo. (NIENKÖTTER, 2006).

A relação entre o estatuto paranaense e a realidade da escola pública em que se realizou a pesquisa monográfica já citada, permite observar a distância entre a *regra* (o estatuto) e o *jogo* (a prática do conselho escolar).

Embora seja um caso específico e pontual, no colégio estudado havia a caracterização da representatividade dos pais e da comunidade escolar. Afinal, no ano de 2006, quando o estatuto do conselho já estava reformulado, a composição daquele conselho tinha uma pedagoga e a secretária da escola como representantes de pais do ensino médio, sendo que a filha da última havia saído da escola há

dois anos; outra funcionária e uma professora como representantes dos pais do ensino fundamental; e uma professora como representante da comunidade, justificando a sua representação por “morar perto da escola”. (NIENKÖTTER, 2006, p. 55).

No caso da representação de pais, não ser ocupada pelos próprios, pode estar ligado ao que Paro chama de “condições objetivas de existência, [que] levam as pessoas a se verem permanentemente preocupadas e envolvidas com a satisfação de seus interesses imediatos.” (PARO, 2004, p. 66-67).

Por outro lado, Paro (2004, p. 57), ao determinar os condicionantes culturais e a visão da população sobre a escola em sua pesquisa numa escola pública paulistana (1995), atribuiu a omissão dos pais como uma resposta à própria omissão da escola em suas obrigações. Além da falta de tempo para participar, em virtude dos encargos diários para dar conta da subsistência, muitos pais sabem que a escola muitas vezes os chama para contribuir financeiramente, para trabalhar nas festas da escola ou ainda para reclamar de seu filho. A participação não é percebida como partilha do poder na tomada de decisões, mas como “participação operacional, de tarefeiro, de parceiro ocasional.” (SANTOS, J. M. T. P., 2004, p. 123).

Muitas famílias se distanciam da escola por entender que só são chamados quando a direção precisa de ajuda. A participação da comunidade e dos pais dos alunos, porém, deveria estar para além das atividades *tarefeiras*, de contribuição laboral nas festas e eventos escolares.

O pai ou a mãe têm condições de saber que uma sala de 25 alunos é mais produtiva (*ceteris paribus*) do que uma de 40, como é capaz de entender que a falta de merenda atrapalha o desempenho dos alunos em seu dia de aula e a ausência do professor é nociva ao desenvolvimento do currículo escolar. Por outro lado, não se pode exigir que eles participem do que não têm condições de dar conta e que é obrigação da escola fazê-lo: a execução do pedagógico é atribuição de pessoas como os professores, adrede preparadas para esse fim. (PARO, 2004, p. 52).

De forma geral, ao buscar a verificação da participação dos pais representantes de um conselho escolar de uma escola pública paranaense – considerados os limites da democracia restrita vigente no país – observou-se que há uma acentuada distância entre a existência legal do conselho, a partir do postulado nos documentos escolares analisados (principalmente o regimento e o estatuto do CE) e o seu funcionamento de fato, especialmente pelo desconhecimento da importância do conselho escolar. (NIENKÖTTER, 2006).

Em relação aos alunos representantes no conselho escolar, na pesquisa de especialização já referenciada o que mais chamou a atenção foi o desconhecimento total dos alunos entrevistados em relação ao conselho escolar. O aluno conselheiro afirmou que nunca participou das reuniões do conselho, ao contrário do que o diretor havia dito em entrevista.

A ausência do aluno conselheiro nas reuniões do órgão denota a dificuldade de democratização da participação naquele colégio. O aluno não sabia exatamente o que era o conselho, pois se referiu muitas vezes, com a locução “mais ou menos”, às informações que recebeu quando foi convidado a participar (não foi eleito pelos demais colegas), bem como da explicação que deu aos seus colegas quando informou que era o conselheiro.

A pesquisa paraense de Santos, T. F. (2004) verificou que quando os alunos participam efetivamente do conselho escolar, aumentam as condições de democratização da escola. Apesar do aluno entrevistado em nossa pesquisa não ter atuado como conselheiro, sua compreensão sobre a importância do colegiado em muito se assemelha com os resultados da pesquisa realizada nas escolas públicas de Belém.

[...] cerca de 80% disseram que a escola ficou mais democrática, porém falta maior participação dos alunos e professores. Fazem uma crítica muito grande a esses, sobretudo das disciplinas [de] Matemática, Física e Ciências. (...) a totalidade dos alunos investigados demonstraram grande preocupação com o funcionamento da escola, isto é: com a grande quantidade de faltas de alguns professores, com o uso de metodologias de ensino inadequadas, com as instalações precárias, com a violência, (...), parecendo que aguardam mudanças, a partir de suas participações no CE... (SANTOS, T. F.; 2004, p. 128-129).

Apesar das críticas que os alunos fazem sobre a escola, todos reconhecem as mudanças ocorridas, a partir da constituição dos conselhos escolares, mas cerca de 60% acham que as decisões decorrem das posições dos diretores e professores. (SANTOS, T. F.; 2004, p. 127).

Santos também observou que os alunos conselheiros das escolas pesquisadas, antes aparentemente questionadores, após o ingresso no conselho escolar parecem esmorecer e deixar de lutar por seus direitos.

Verifica-se que os alunos assumem e reproduzem o discurso da autoridade e começam a não representar os interesses dos colegas. (...) Isto é compreensível, porque participar se aprende no exercício da participação e o que se aprende na sociedade não encaminha para a atuação crítica, construtiva e democrática. (SANTOS, T. F., 2004, p. 127).

Quanto à participação dos funcionários, tanto administrativos e, sobretudo dos serviços gerais, verificou-se que, como os alunos, estão totalmente descartados das discussões escolares, inclusive da participação na construção do projeto político pedagógico daquele colégio estudado.

Esta dificuldade de participação dos demais funcionários da escola, isto é, dos não-docentes, é generalizada nas escolas. Apesar de existir um movimento por parte da APP-Sindicato em fazer perceber que os funcionários administrativos e de serviços gerais também educam, há pouco avanço neste sentido nas escolas.

A pesquisa realizada em um colégio estadual, não verificou a participação coletiva dos seus funcionários no movimento sindical, nem nas reuniões específicas do segmento, sugeridas pela SEED no início do ano letivo, na tentativa de incluir os funcionários nas discussões acerca do projeto político pedagógico. (NIENKÖTTER, 2006).

Por fim, a participação dos professores no conselho escolar é percebida claramente, pois ainda que com dificuldades, são os mais atuantes no conselho estudado.

Porém, no discurso dos professores está implícita a ausência dos momentos de encontro para as discussões do segmento, afora as reuniões pedagógicas do começo do ano e do conselho de classe. Na já referenciada pesquisa sobre a participação, numa escola estadual paulista, Paro (2000) observou que as condições precárias em que diversas escolas públicas se encontram (“falta de material didático, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários, falta de recursos materiais e financeiros”), deixam “para um plano secundário a preocupação com medidas tendentes a criar uma dinâmica interna de cooperação e participação.” (PARO, 2004, p. 44).

Todavia, Paro ressalta que

[...] é preciso tomar cuidado para não se erigirem essas dificuldades materiais em mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação. Isto parece acontecer com certa frequência na escola pública e se evidencia quando (...) não se desenvolve nenhuma tentativa de superar tal condição ou de pressionar o Estado no sentido dessa superação. A esse propósito, é preciso não esquecer que as mesmas condições adversas que podem concorrer, em termos materiais, para dificultar a participação, podem também, de outro modo, contribuir para incrementá-la, a partir da adequada instrumentalização dessas condições. *Isso pode dar-se quer a partir das insatisfações das pessoas e grupos envolvidos (pessoal escolar, alunos e comunidade) – que, ao tomarem consciência das dificuldades, podem desenvolver*

*ações para superá-las -, quer por conta das novas necessidades colocadas por tais problemas -, que exigem, para sua superação, a participação de pessoas que, de outra forma, dificilmente estariam envolvidas com as questões escolares. (PARO, 2004, p. 44–45, grifos nossos).*

A contradição colocada acima por Paro pode ter como princípio o diálogo entre as partes, ou seja, entre aqueles que fazem a escola e aqueles para quem a escola existe. Souza (2006, p. 226) avalia o diálogo como pré-condição para a democratização da gestão das escolas. Mas não se pode deixar de considerar que as condições objetivas de vida, aquelas percorridas por Paro, tornam-se empecilhos para a democracia. Neste sentido, o autor sistematizou os determinantes internos de participação da população na gestão da escola, dividindo-os em quatro tipos de condicionantes: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos. (PARO, 2004, p. 43).

Em relação aos condicionantes materiais, o pesquisador compreende como as condições objetivas materiais “em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da unidade escolar.” (PARO, 2004, p. 43). Nestes aspectos, a escola pesquisada por Paro apresentou condições físicas precárias, desde o espaço escolar deteriorado até a falta de material didático, perpassando também pela insuficiência de recursos financeiros recebidos do Estado.

Dentre os condicionantes institucionais, o professor “destaca que diante da atual organização formal da escola pública, podemos constatar o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo ao envolvimento democrático e participativo.” (PARO, 2004, p. 45).

Na intenção de diminuir a hierarquização, pelo menos dentro da escola, Paro sugere que a existência de mecanismos de ação coletiva como o conselho de escola, deveria propiciar a participação mais efetiva da população nas atividades da escola, mas, parece não estar servindo satisfatoriamente a essa função, em parte devido a seu caráter formalista e burocratizado. (PARO, 2004, p. 45-46).

Da mesma forma, Janaína Almeida (2006), em sua dissertação de mestrado sobre os conselhos escolares e os processos de democratização, chamou a atenção para o fato que

[...] a face burocrática fica evidente quando o Conselho Escolar é ‘convocado’ para avaliar a administração do diretor, seja na prestação de contas, seja nos problemas disciplinares dos alunos. Isso significa que quando o

administrador escolar precisa de um aval, de uma ajuda técnica, o colegiado escolar cumpre o seu papel como mero ratificador do processo. (ALMEIDA, 2006, p. 37, grifo da autora).

A conclusão de Almeida sobre o direcionamento burocrático dado ao conselho também pode estar relacionada à falta de conhecimento do coletivo escolar sobre o que é o conselho, como deve se formar, para que serve e qual é o seu papel na gestão escolar.

Os condicionantes político-sociais são os relativos “à diversidade de interesses dos grupos que se relacionam no interior da escola.” (PARO, 2004, p. 46).

Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance com o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população. (PARO, 2004, p. 47).

Por fim, os condicionantes ideológicos da participação levam em conta se “o modo de agir e pensar das pessoas [que atuam na escola] facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários. Para isso, é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade quanto sua postura diante da própria participação popular.” (PARO, 2004, p. 47). Na escola pesquisada, Paro observou que a comunidade é vista de maneira negativa pelo coletivo escolar, principalmente no que concerne à baixa escolaridade dos pais ou responsáveis, às diversas carências (econômicas, culturais, afetivas etc.), à falta de interesse pelo desempenho dos filhos na escola etc.

Na pesquisa que realizamos, parece grave a situação quando a representante da comunidade no conselho (que é professora da escola) afirma que “é complicado” quando há muitas pessoas envolvidas na decisão. A fala da professora se relaciona aos condicionantes ideológicos de participação, referidos por Paro (2004). Ele observa que “todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa, (...) movem suas práticas e comportamentos...” (PARO, 2004, p. 47). Segundo o mesmo autor, “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la.” (PARO, 2004, p. 25).

Souza faz uma reflexão que também pode ser adicionada aos condicionantes ideológicos da participação elencados por Paro. Diz que os dirigentes escolares, assim como os professores, não vêem com simpatia a instituição efetiva do conselho



escolar, de modo que possa ameaçar sua autoridade política e seu poder sobre os demais. (SOUZA, 2006, p. 227).

Enfim, a partir destes condicionantes, Paro traça um perfil desolador da escola pública, mas, nas conclusões (que ironicamente chama de “Para não concluir...” do seu texto original, o autor reflete sobre a importância de ter presente que “a participação popular nas decisões da escola é, na verdade, um gesto de esperança nas potencialidades da sociedade civil. (...) O mais relevante é a preocupação central com a educação pública, sua viabilidade, as perspectivas de sua melhoria, objetivando o efetivo acesso de todos ao saber.” (PARO, 2000, p. 331).

Também Souza compreende o conselho escolar como forma de controle social, inclusive financeiro, e que sua efetiva implementação pode contribuir para o necessário salto da democracia restrita (representativa) para a democracia participativa. (SOUZA, 2006, p. 239).

As próximas seções do regimento, do título da organização do trabalho pedagógico, refere-se às funções dos segmentos. É função do diretor, logo no primeiro artigo, ser responsável pela efetivação da gestão democrática e assegurar o alcance dos objetivos educacionais definidos no projeto político-pedagógico do estabelecimento de ensino. (PARANÁ, 2007, p. 22).

A responsabilidade da gestão democrática sobre o diretor implica em abrir o precedente de que sobre ele recaia o peso de garantir a democracia na escola, o que seria diminuído, pelo menos regimentalmente, se esta atribuição fosse dada a todo o coletivo escolar sob a figura do conselho da escola, ainda que o presidente seja o próprio diretor.

Paro (2001) salienta que a palavra *diretor* é anacrônica, no sentido que identifica um único personagem. Entende que ao tomar a democracia como pressuposto da gestão escolar, o poder nas mãos da direção se opõe à organização coletiva dos segmentos escolares. O autor também se reporta à direção como *função*. Ainda que personificada em uma pessoa, enquanto função a direção inclui uma “pluralidade de atos e providências, tanto individuais quanto coletivos.” (PARO, 2001, p. 118). Ou seja, a diferença entre a *ação do diretor* e a *ação da direção* está em abrir as possibilidades para que todos da escola, ao exercerem suas atividades com capacidade, assumindo-as com responsabilidade, possam exercer funções diretivas dentro da escola.

Contudo, o regimento escolar paranaense toma o diretor como responsável máximo da escola e algumas das suas competências, relativas à gestão da escola, são destacadas no segundo artigo desta seção do regimento:

Art. ... Compete ao diretor(a):

(...)

VI. coordenar a elaboração do Plano de Ação do estabelecimento de ensino e submetê-lo à aprovação do Conselho Escolar;

VII. convocar e presidir as reuniões do Conselho Escolar, dando encaminhamento às decisões tomadas coletivamente;

VIII. elaborar os planos de aplicação financeira sob sua responsabilidade, consultando a comunidade escolar e colocando-os em edital público;

IX. prestar contas dos recursos recebidos, submetendo-os à aprovação do Conselho Escolar e fixando-os em edital público;

X. coordenar a construção coletiva do Regimento Escolar, em consonância com a legislação em vigor, submetendo-o à apreciação do Conselho Escolar e, após, encaminhá-lo ao Núcleo Regional de Educação para a devida aprovação;

XI. garantir o fluxo de informações no estabelecimento de ensino e deste com os órgãos da administração estadual; (...)

XVII. promover grupos de trabalho e estudos ou comissões encarregadas de estudar e propor alternativas para atender aos problemas de natureza pedagógico-administrativa no âmbito escolar; (...)

XXI. presidir o Conselho de Classe, dando encaminhamento às decisões tomadas coletivamente; (...)

XXIII. articular processos de integração da escola com a comunidade;

XXVI. participar, com a equipe pedagógica, da análise e definição de projetos a serem inseridos no Projeto Político-Pedagógico do estabelecimento de ensino, juntamente com a comunidade escolar; ... (PARANÁ, 2007, p. 22-23).

Mesmo destacados somente os incisos que indicam a relação com a gestão da escola mais diretamente, percebe-se que as tarefas do diretor são das mais diversas ordens: política, financeira e pedagógica.

Ocupando todos os espaços, de acordo com as tarefas regimentais, o diretor, no topo da hierarquia escolar, pode assumir o papel de preposto dos interesses do Estado, envolvido em questões meramente burocráticas, tendo “a sua autoridade legitimada pela habilidade de manusear técnicas de gestão.” (ALMEIDA, 2006, p. 30).

A próxima seção - Dos órgãos colegiados de representação da comunidade escolar - parece confirmar a centralidade da gestão sobre o diretor, ao indicar como órgãos da gestão democrática, apenas a APMF e o grêmio estudantil, embora este último não esteja presente em todas as escolas da rede. Vale lembrar que a APMF não é instância organizativa da comunidade, dado que não contempla a participação dos alunos e inclui a participação de professores e funcionários. Ou seja, não é uma instância organizativa dos pais, alunos e demais membros da comunidade externa.

Os demais instrumentos de gestão democrática como a assembleia geral, o próprio conselho escolar, o conselho de classe e as eleições para diretores, ao não serem citados nesta seção, reduzem ainda mais o espectro da democracia no âmbito escolar, nos limites do regimento. Como defendido neste trabalho, não se priorizam os instrumentos somente como o cerne da gestão democrática, mas se atenta à falta de vários que contribuiriam para a democratização da escola. Embora o conselho escolar e as eleições estejam presentes em outras seções do regimento, a assembleia não aparece em nenhum momento.

Geralmente chamada no início do ano e depois, quantas vezes se fizerem necessárias, a assembleia geral é o momento de encontro entre todos os sujeitos - não apenas os representantes no conselho escolar -, onde têm direito à voz, e uma das melhores oportunidades para construir coletivamente o plano de ação da escola - a partir do PPP - para o ano letivo que se inicia. Por isso o estranhamento em o regimento não incluir a assembleia, ao cabo que indica que o diretor deve elaborar o plano de ação da escola para o ano e o espaço para isto deveria se dar justamente em assembleia.

Em compensação, mas não em substituição, a próxima seção destaca o conselho de classe como "... um espaço de reflexão pedagógica, onde todos os sujeitos do processo educativo, de forma coletiva, discutem alternativas e propõem ações educativas eficazes que possam vir a sanar necessidades/dificuldades apontadas no processo ensino e aprendizagem." (PARANÁ, 2007, p. 24).

É positiva a descrição do conselho de classe ainda mais quando, no próximo artigo, coloca os alunos representantes como parte constitutiva do conselho de classe. Este espaço pode ser uma oportunidade de autoavaliação do trabalho de cada educador e do alcance do PPP da escola com vistas à democratização do conhecimento. Quiçá o conselho de classe fosse o momento de se discutir realmente o processo de ensino e de aprendizagem e os conteúdos relevantes para os estudantes.

O capítulo da organização do trabalho pedagógico termina contemplando as atribuições da equipe pedagógica, docente, técnico-administrativa e dos agentes de execução. A primeira é "... responsável pela coordenação, implantação e implementação, no estabelecimento de ensino, das Diretrizes Curriculares definidas no Projeto Político-Pedagógico e no Regimento Escolar, em consonância com a política educacional e orientações emanadas da Secretaria de Estado da Educação." (PARANÁ, 2007, p. 25).

Assim, além da função estritamente pedagógica da equipe, há ainda seis incisos que contemplam o que compete à equipe pedagógica acerca da gestão da escola:

- I. coordenar a elaboração coletiva e acompanhar a efetivação do Projeto Político-Pedagógico e do Plano de Ação do estabelecimento de ensino;
- II. orientar a comunidade escolar na construção de um processo pedagógico, em uma perspectiva democrática; (...)
- XIII. coordenar o processo coletivo de elaboração e aprimoramento do Regimento Escolar, garantindo a participação democrática de toda a comunidade escolar;
- XIV. participar do Conselho Escolar, quando representante do seu segmento, subsidiando teórica e metodologicamente as discussões e reflexões acerca da organização e efetivação do trabalho pedagógico escolar; (...)
- XIX. propiciar o desenvolvimento da representatividade dos alunos e de sua participação nos diversos momentos e Órgãos Colegiados da escola;
- XX. coordenar o processo democrático de representação docente de cada turma;... (PARANÁ, 2007, p. 26).

Nota-se que além de promover de várias formas a participação da comunidade na escola, há também a própria participação das pedagogas nos processos democráticos escolares. As atribuições das pedagogas poderiam ser realizadas mais a contento se as escolas paranaenses tivessem número suficiente de pedagogas para atender à demanda dos problemas escolares. As condições materiais, a violência dentro das escolas, as dificuldades pedagógicas de vários âmbitos, contribuem para que o papel delimitado para a pedagoga, na mais das vezes se atenha ao chamado *apagar incêndios* no cotidiano escolar, sobrando pouco ou nenhum tempo para a prática das suas funções, estabelecidas no regimento.

A edição pedagógica da APP em 2007 não traz um texto específico sobre a democratização, mas, coincidentemente, os dois textos que se reportam à democracia são relativos ao trabalho das pedagogas. O primeiro – *A pedagogia numa perspectiva socialista* – faz a relação entre as categorias do método dialético marxista<sup>64</sup> e a formação e o papel da pedagoga como articuladora dos profissionais da escola numa perspectiva de ruptura com a sociedade de classe. (APP-Sindicato, 2007, p. 10).

O segundo texto – *Os entraves no papel das/os pedagogas/os* – traz uma reflexão sobre o necessário enfrentamento ao neoliberalismo, fazendo um resgate do que foram as políticas privatizantes do lernismo. No sentido da democratização da escola, apesar de não tratar do papel específico das pedagogas na gestão, conside-

<sup>64</sup> As categorias do materialismo histórico e dialético, citadas pela autora do texto, são a historicidade, a totalidade e a contradição. (APP-Sindicato, 2007, p. 10).

ra a necessidade do trabalho coletivo para a solução dos problemas escolares, de forma democrática. Reporta-se a Gramsci para indicar que as pedagogas têm o papel de dar direção cultural e política à organização do trabalho pedagógico.

Dessa maneira, a edição de 2007 sugere a necessária tomada de consciência para a emancipação dos sujeitos, tendo a coletividade como pressuposto do trabalho pedagógico democrático. Ou seja, há uma preocupação, ao menos nestes textos, com uma compreensão mais ampliada do que significa democracia da escola, pois não se limitaram aos aspectos instrumentais da gestão escolar. Algo que não se deu na edição seguinte, de 2008.

A diversidade de temas também é uma característica da edição 2008. Quanto à concepção de democracia escolar, dois textos destacam o papel dos instrumentos da gestão escolar. O primeiro é bastante específico, pois enfoca os mecanismos, embora aponte que “numa sociedade em que a democracia é limitada, trabalhar visando ampliar as possibilidades de gestão democrática do trabalho educativo significa justamente, educar para a construção da democracia.” (APP-Sindicato, 2008, p. 5).

Afora a noção de que os instrumentos são parte do processo democrático, necessários então ao avanço da democracia por dentro da escola, um quadro destacado no texto chama pela urgência de se lançar mão dos seguintes mecanismos da gestão democrática: assembleia geral, grêmio estudantil, APMF [sic], conselho de classe, representante do sindicato na escola, orçamento participativo escolar, eleições de diretores e, em seguida, retorna ao texto se detendo no conselho escolar como o principal instrumento da gestão democrática. (APP-Sindicato, 2008, p. 5).

Neste item o texto é bastante detalhado, esclarecendo desde o histórico legal da instituição do conselho escolar no Brasil e no Paraná, como a sua implantação nas escolas e dicas de como fazê-lo funcionar. Em comparação com o regimento escolar 2007 da SEED, percebe-se que mesmo ao se referenciar aos instrumentos da gestão, o texto sindical é mais avançado que o regimento.

O regimento escolar proposto pela secretaria da educação paranaense, além de não apontar todos os mecanismos de democratização escolar, com destaque à ausência da assembleia, restringe, em partes, a participação de todos os sujeitos escolares. Já o texto da APP, considera instrumentos mais coletivos de participação, incluindo outros que são reivindicações históricas do sindicato, como o represen-

te do sindicato dentro da escola e no conselho escolar, além do orçamento participativo.

O outro texto da edição 2008 que referencia a gestão versa sobre os desafios da prática educativa, entendendo como um deles a “ampliação dos espaços democráticos [como] condição para a garantia e manutenção de direitos.” (APP-Sindicato, 2008, p. 9). Não há democracia sem participação e o texto vai nesta linha de raciocínio, distinguindo a escola como um espaço de disputa política, imprescindível para a aprendizagem do exercício democrático. Questiona se a escola em que o possível leitor deste texto trabalha, tem determinados instrumentos como o conselho, dando ênfase mais instrumental – da sua aplicabilidade - que política – da sua intencionalidade para e no espaço escolar.

Retomando o capítulo da organização do trabalho pedagógico, as atribuições que competem aos docentes se reduzem a apenas um artigo que contempla a gestão democrática, indicando a sua participação na elaboração, implementação e avaliação do PPP. Não há artigo indicando a participação do corpo docente no conselho escolar ou demais órgãos colegiados. (PARANÁ, 2007, p. 33).

Somente no título III - Dos direitos e deveres da comunidade escolar, aparece como direito dos funcionários participarem da elaboração e implementação do PPP da escola e colaborarem na implementação da proposta pedagógica curricular definida no PPP. (PARANÁ, 2007, p. 74). Embora a participação dos funcionários nos processos relativos ao PPP seja reconhecida como direito, o seu não aparecimento no capítulo que trata da organização do trabalho pedagógico, revela certo descaso com este segmento escolar. Assim como se entende que poderia ser um dever e não somente um direito, fazer parte da elaboração e implementação do PPP.

Como dever dos funcionários acerca da gestão democrática, está assegurado o comparecimento “às reuniões do Conselho Escolar, quando membro representante do seu segmento.” (PARANÁ, 2007, p. 75). Contudo, não há nada previsto sobre a organização do segmento para a escolha deste representante ou sobre as reuniões do segmento, assim como não há dos outros segmentos também.

Por fim, quando se trata das atribuições da equipe técnico-administrativa e dos agentes de execução<sup>65</sup>, o regimento é ainda mais diminuto, revelando que apenas a secretária da escola deve “conhecer o Projeto Político-Pedagógico do estabelecimento de ensino.” (PARANÁ, 2007, p. 35). Aos demais não há nenhuma indicação de participação democrática, tampouco de conhecimento do PPP ou dos órgãos colegiados.

A desconsideração da participação democrática dos funcionários de escola reforça a visão dicotômica presente na antiga teoria da administração escolar, onde há aqueles ligados à parte *administrativa* da escola e aqueles que realizam a parte pedagógica.

Através da criação dos Coletivos Regionais de Funcionários, decisão tomada no Coletivo Estadual em janeiro de 2006, o sindicato assinalou:

Não queremos a ideia só dos Secretários(as) dos Núcleos sindicais e sim as ideias de todos(as)os funcionários(as) de cada escola que representam o Paraná. Com a criação dos Coletivos Regionais, todos os problemas encontrados serão submetidos aos coletivos para uma possível resolução. É uma forma de aprendermos a trabalhar coletivamente. (*Site da APP-Sindicato*).

Dentre a diversidade de temas tratados pela APP a partir de 2007, tópicos como a valorização dos profissionais da educação e a inclusão da temática dos funcionários de escola como educadores, demonstram uma preocupação do sindicato com as condições de trabalho e a carreira nas três edições em questão. Nestes anos estava em debate o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aprovados sob a Lei N.º 11.738 de 16 de julho de 2008, e a Resolução N.º 02 de 28 de maio de 2009, respectivamente.

Aqui vale um parêntese para afirmar que o PSPN ainda não foi implementado no Paraná porque o governador Requião, junto com alguns outros governadores, assinou a *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) ao piso. Apesar de o salário do

---

<sup>65</sup> De acordo com o Plano de Carreira e Vencimentos dos Funcionários da Educação Básica da Rede Pública Estadual do Paraná, em vigor desde 09 de setembro de 2009, o cargo de agente de execução passou a se chamar agente educacional II, responsável pela administração escolar e pela operação de multimeios escolares, como laboratórios de ciências e informática. (PARANÁ, 2008).

professor paranaense ser maior que o piso<sup>66</sup>, o governador alegou que houve ingerência do governo federal em determinar um piso salarial.

Num país com tanta desigualdade social que também se reflete na disparidade salarial dos professores do sul e do norte, por exemplo, a atitude do governo pareceu antidemocrática e desvalorizadora do trabalho docente. Quanto a este impasse, ainda não resolvido em 2009, o sindicato se pronunciou aligeiramente. A questão salarial está intrinsecamente ligada à democratização da educação, pois as condições e valorização do trabalho docente afetam a aprendizagem e a permanência dos educandos na escola. (APP-Sindicato, 2007).

A pesquisa de conclusão de curso de especialização já citada não verificou a participação coletiva dos funcionários do colégio investigado no movimento sindical, nem nas reuniões específicas do segmento, sugeridas pela SEED no início do ano letivo de 2006, na tentativa de incluir os funcionários nas discussões acerca do PPP. Da mesma forma, os funcionários daquela escola não participavam do conselho escolar nem da elaboração do PPP. (NIENKÖTTER, 2006).

Os artigos e incisos relacionados à gestão democrática, apresentados nas competências de cada segmento escolar, aparecem de forma decrescente a partir das atribuições do diretor até os funcionários de escola. Ou seja, verificou-se 10 incisos sobre a competência do diretor nos encaminhamentos da gestão com vistas à democratização. Para a equipe pedagógica, foram encontrados seis incisos. Por fim, para a equipe docente e a equipe dos funcionários há dois e um incisos, respectivamente, admitindo que a responsabilidade da gestão democrática esteja na figura do diretor em primeiro plano e na equipe pedagógica em segundo.

Não só a responsabilidade da participação é esquecida quando se atribui as funções de cada segmento escolar, mas a inclusão de todos na elaboração do PPP, tomada como pressuposto da organização democrática da escola, de acordo com a introdução do regimento.

Concluindo a análise do capítulo I do título II do regimento – da organização do trabalho escolar -, há que se considerar a incongruência entre o disposto no que

---

<sup>66</sup> O PSPN para professor com formação de ensino médio e 40 horas de jornada semanal é de R\$950,00. No Paraná este valor é de R\$974,66.  
Disponível em: [http://www.app.com.br/portallapp/uploads/arquivos/tabela\\_professores.jpg](http://www.app.com.br/portallapp/uploads/arquivos/tabela_professores.jpg) Acesso: 03 jun. 2009.



se refere à própria LDB, à importância do PPP e à participação de todo o coletivo escolar na gestão da escola.

Se o *Caderno de apoio para a elaboração do regimento escolar* da SEED atendesse ao já mínimo caráter democrático da gestão escolar apresentado na LDB N.º 9394/96, teria considerado a participação de toda a comunidade escolar, pelo menos, na elaboração do PPP da escola, como preconiza o inciso I do artigo 14 da Lei. Embora considere o regimento como fundamento da democracia escolar a participação e co-responsabilidade da comunidade escolar na tomada de decisões coletivas para a elaboração, implementação e acompanhamento do PPP, quando especifica a atribuição de cada segmento escolar, o regimento escolar negligencia a participação dos funcionários.

A proposição de regimento escolar para as escolas estaduais paranaenses, ainda que adote alguns preceitos democráticos, apresenta diversos elementos que não colaboram efetivamente para a democratização da gestão. Ou seja, o conselho escolar continua sendo presidido pelo diretor, algo não necessariamente ruim *a priori*, mas indicado pela literatura como perpetuador e legitimador do poder do diretor; há diferença quantitativa e, neste caso, qualitativa, entre as atribuições do diretor em detrimento aos demais segmentos, sendo que os funcionários de escola nem são chamados à elaboração do PPP; são desconsiderados os outros instrumentos de gestão democrática, como a assembleia geral.

Ainda que seja elogiável a proposição de um regimento, que não é único segundo a SEED, há várias lacunas que acabam pondo em questão a construção coletiva deste Caderno. Seria realmente coletiva se as escolas tivessem proposto capítulos, títulos, artigos e incisos, algo que não fica claro na publicação. Neste sentido, caso os segmentos escolares tivessem participado ativamente desta construção, por suposto os funcionários de escola, por exemplo, não teriam ficado de fora do texto da elaboração do PPP.

Dessa maneira, apenas esta parte do regimento revela uma redução ainda maior do conceito de democracia para menos que a democracia representativa legitimada na Constituição de 1988 e na LDB. Dentro da política educacional deste governo estadual ainda permanece o caráter das políticas anteriores, que desconsideraram a participação efetiva da comunidade na educação paranaense, permitindo que se perpetue a redução à colaboração material com as escolas, ao criar o programa *Anjos da Escola*, por exemplo.

É de se entender as dificuldades de elaboração de um documento mais democrático e emancipatório numa realidade nacional que traz o mofo do patrimonialismo nas relações de poder, a falta de prática participativa da população, o descaso com o ensino público e a falta de perspectiva para as classes desfavorecidas. Afora os problemas locais, a inserção tardia e incompleta do Brasil no capitalismo democrático, coloca-o de forma ainda mais marginal no cenário mundial que, conforme Boron, se dá no

[...] clima intelectual dominado pela hegemonia ideológica do neoliberalismo e pelo niilismo pós-moderno torna muito improvável um esforço de sóbria avaliação... E mais, são poucos os socialistas que hoje em dia se atreveriam a desafiar publicamente as ideias dominantes reivindicando a validade, ainda que limitada, do marxismo como teoria geral da sociedade. (BORON, 2001, p. 40).

A atual face do capitalismo explica, em parte, a dificuldade tanto de se escrever sobre como a de viabilizar a democracia na e além da escola. As condições objetivas brasileiras, de como o capitalismo e o pensamento liberal se desenvolvem em nosso contexto econômico periférico e politicamente atrasado, pouco contribuem para o avanço democrático em todos os âmbitos, mas há que se resguardar as iniciativas da SEED, em ampliar as possibilidades, embora os equívocos acima descritos.

Assim como a diversidade tratada nas edições pedagógicas analisadas do sindicato, temas da educação não-sexista<sup>67</sup> e do currículo também encerram perspectivas democráticas, por tratar da condição da mulher na sociedade; dos parâmetros curriculares nacionais de 1997 e sua relação com os preceitos dos bancos internacionais; e da crítica à organização curricular de Curitiba a partir das diferenças sociais na cidade. Afinal o currículo condiciona, reproduz, mas também pode ressignificar as relações escolares e a ideologia presente na forma e no conteúdo do processo educativo. A organização curricular da escola, como parte do projeto político-pedagógico se relaciona com a gestão democrática das escolas ao se considerar a construção coletiva da grade curricular e dos tempos e espaços escolares.

---

<sup>67</sup> “Educação sexista é prática pedagógica que reforça os comportamentos discriminadores e preconceituosos, perpetuando a visão patriarcal do mundo. Se homens e mulheres são nascidos iguais como seres humanos, tornam-se desiguais socialmente. E à mulher coube o papel desfavorável, sutilmente construído através dos séculos e transmitidos pelo processo educativo que, iniciado na família, é reforçado na escola, nos meios de comunicação, na religião e em todos os instrumentos de socialização”. (AGUIAR, J. D. **Educação Sexista**: até quando? Cartilha de Gênero da APP-Sindicato. mar. 2004. In: APP-Sindicato, 2007, p. 8).

Logo, na edição pedagógica 2009, conforme se discorreu anteriormente, aparecem dois textos sobre currículo, diversificando ainda mais os temas da publicação. Reitera-se que não há mal nisso, mas sendo o intuito desta análise o de verificar a trajetória do tema da democracia nos três últimos cadernos, o espaço para este tema parece ter diminuído nesta edição.

Embora textos tão diversos há, no entanto, novamente dois textos que se referenciam mais fortemente à democratização escolar. Agora com abordagem diferente dos anos anteriores, ambos se reportam à retomada do debate da democratização da educação da década de 1980. O primeiro coloca a estagnação dos movimentos sociais durante os anos de 1990, fruto das políticas neoliberais que significaram perda de direitos, mas também resistência de alguns movimentos. Atenta para as questões sobre a escola pública serem as mesmas da década de 1980, ainda não resolvidas. (APP-Sindicato, 2009, p. 5).

O texto ainda une a questão da democracia escolar ao sistema nacional de educação, não consolidado no Brasil. Indica que a democracia, para além da participação dos sujeitos dentro da escola, deve ser estendida para todo o sistema educacional brasileiro, inclusive com eleições diretas dos conselheiros da educação nacional, estadual e municipal. (APP-Sindicato, 2009, p. 5).

Com o mesmo sentido de retomada do debate de quase 30 anos, o segundo texto com caráter democrático da edição 2009, tem como tema a Conferência Nacional de Educação (CONAE) que se realizará em 2010. Destaca a importância da participação das escolas nas etapas municipais da conferência no Paraná durante os meses de maio e junho, e na etapa estadual prevista para o segundo semestre de 2009.

Entende que há uma retomada da ação dos movimentos da educação e que o espaço da conferência será importante para restabelecer a discussão sobre a democracia na educação, tal qual se abordava nos anos de 1980. Menciona este tema da seguinte forma: “por todo o desmantelamento da Educação ocorrido nos últimos 20 anos, produto da adequação das políticas da Educação aos ideários mercadológicos, que é urgente a retomada ainda daquelas reivindicações dos anos 1980.” (APP-Sindicato, 2009, p. 9).

Nas três edições pedagógicas da APP analisadas, há um movimento de avanço e recuo acerca do trato com a democracia escolar. Em 2007 havia uma perspectiva mais ampliada da democracia, embora sem conter um texto dedicado ao te-

ma. Em 2008, ao contrário, há um texto que apesar de ser focado na gestão democrática, se ampara apenas nos instrumentos da gestão.

Por fim, a edição de 2009 apresenta um texto que centraliza a democracia da educação para além da escola, com vistas à consolidação do sistema nacional de educação para a concretização da democracia, indicando a retomada do debate de 1980. Um segundo texto desta mesma edição, reforça a precisão de se discutir a democracia na escola como se fazia há 30 anos, pois muito pouco foi conquistado desde então, ressaltando que a conferência nacional de 2010 é a oportunidade para a concretização daquelas demandas.

Assim, o movimento de ênfase e minimização que a questão da democracia na escola apresenta nas três últimas edições pedagógicas da APP-Sindicato num tão curto espaço de tempo, pode estar relacionado aos aspectos que permeiam a mobilização ou não dos movimentos sociais percorridos a seguir neste trabalho. Ainda que os textos sindicais acerca do tema sejam muito mais avançados que o regimento escolar da SEED no que tange à democratização da gestão.

Os movimentos da educação dos anos 2000 conflitam entre o debate sobre a participação na administração escolar (comunidade contribuindo para a manutenção das escolas) e a participação nas deliberações acerca de todos os assuntos escolares, por meio do conselho escolar. (GOUVEIA, 2006). No caso das publicações estudadas, embora não haja textos criticando explicitamente a participação da comunidade na manutenção da estrutura física da escola, em vários pontos ficou explícita a posição da entidade quanto à responsabilidade do Estado em relação a essa questão.

A centralidade do conselho escolar como instrumento principal da gestão democrática se destaca nas publicações da APP, merecendo um texto quase que inteiramente dedicado ao tema em 2008, e reconhecendo o indicativo da LDB como a forma de materializar a gestão. Porém, a vasta produção acadêmica sobre o tema, bem como a experiência empírica como educadora e conselheira escolar, demonstram que nem a instituição do conselho escolar, nem o seu relativo funcionamento em muitas escolas, garantem a gestão democrática.

Ao se estabelecer que a gestão democrática não se deve encerrar em seus instrumentos, mas se ampliar no sentido de buscar a democratização do acesso, da permanência dos alunos na escola, das condições adequadas de trabalho aos funcionários e professores, tudo com vistas ao principal objetivo da escola, qual seja, a

democratização do conhecimento, outros indicadores ajudam a compreender as formas com que a restrição da concepção de democracia na escola foi tomando figura.

Ao contrário dos textos do sindicato, que dimensionam a democracia escolar como prática de todos os sujeitos escolares, o regimento escolar da SEED atribui ao diretor a maioria das responsabilidades escolares e, entre elas, a gestão democrática das escolas na figura do conselho escolar, presidido pelo próprio diretor. Este fato pode estar atrelado ao mecanismo perverso do Estado que coloca o diretor como “*culpado primeiro* pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão.” (PARO, 2004, p. 24, grifos do autor).

É por isso que Neidson Rodrigues coloca como indissociáveis as três categorias da democratização escolar, pois compreende que mesmo que se universalize a oferta escolar – algo praticamente dado, que elejamos os diretores – fato no Paraná, que submetamos todos os processos de ensino à discussão – em andamento, pelo menos documentalmente no estado, segundo a CGE; “o espírito do autoritarismo poderá continuar intocável no âmbito da Escola” – este sim ainda presente, de acordo com o disposto no modelo de regimento e do SAEB, ao centralizar a gestão da escola no diretor. (RODRIGUES, 1983, p. 47).

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Paz (1952-1956), Cândido Portinari (1903-1962), Painel a óleo/madeira compensada, 1400 x 953 cm, Sede da Organização das Nações Unidas- ONU, Nova York

Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa.

*João Guimarães Rosa*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trechos de uma das maiores obras literárias brasileiras - *Grande Sertão: Veredas* de João Guimarães Rosa (1994) - apresentados nas epígrafes dessa dissertação, somados às reproduções de artistas plásticos que retrataram a liberdade, a participação, os sonhos e a paz, ilustraram as perspectivas de democratização da escola que este trabalho permitiu apontar. A prosa poética de Guimarães Rosa, ao retratar uma história de amor, mas, sobretudo, a vida no sertão de Minas Gerais, trouxe reflexões que, metaforicamente, se relacionam com a democratização da educação no Brasil.

Ao mesmo tempo em que salienta as contradições sociais, as epígrafes podem ser lidas de modo a conclamar à necessária coragem para que, “desconfiando” e questionando os processos democráticos nas escolas do estado do Paraná, se examine o tema da gestão democrática de forma a dar um salto na produção do conhecimento neste campo das políticas educacionais.

Foi com este intuito que essa dissertação procurou discutir a concepção de “gestão democrática” defendida pelo governo estadual do Paraná, à luz da legislação educacional federal a partir da década de 1980, dos textos do movimento sindical e das perguntas e respostas do SAEB feitas aos dirigentes escolares do Paraná. Das leituras realizadas para compor os capítulos desse estudo, se infere que há uma redução na categoria democratização da escola que os movimentos da educação defenderam na década de 1980.

Essa categoria, atualmente se limita aos instrumentos da gestão democrática, tanto na Constituição Federal quanto na LDB, tanto no modelo de regimento escolar organizado pela SEED quanto nas perguntas formuladas aos diretores escolares pelo questionário do SAEB. Os textos analisados nas edições pedagógicas da APP-Sindicato, embora também enalteçam os instrumentos de gestão e priorizem temas orbitais à educação, ainda guardam uma perspectiva mais ampliada de democratização da escola, que compreende as dimensões extraescolares de competência do Estado e não somente do âmbito escolar.

Entender quais os motivos da redução e os caminhos tomados pela democratização escolar pública no estado do Paraná, dos anos oitenta até a atualidade, é

uma tarefa que requer a localização desse debate na totalidade das contradições do capitalismo democrático vigente.

Atualmente, pode-se dizer que a atual crise do capitalismo abre a perspectiva de mudanças. Mudanças estas que provavelmente darão uma nova ordem ao capital. Em palestra proferida em maio de 2009 em Curitiba<sup>68</sup>, Márcio Pochmann (Presidente do IPEA) advertiu que para falar da crise do capital no Brasil é preciso distinguir três pontos de análise: o primeiro deles trata de um diagnóstico preciso da crise, apesar da precisão ser algo historicamente impossível. O segundo é a situação e o processo de incorporação do país na crise. E por fim, as ações de enfrentamento da crise e seus limites.

Pochmann indicou que talvez fosse pouco apropriado falar que a última crise do capitalismo iniciou em setembro de 2008. Ela escancarou-se e teve seu ápice neste período, sendo também neste momento que ela adentrou as fronteiras brasileiras. Seu início é disperso e pode-se dizer que faz parte do ciclo capitalista, mas o grande marco foi uma ação do governo democrata de Clinton na metade dos anos noventa.

Essa ação consistiu em forçar o mercado financeiro a financiar imóveis para os *subprime* (crédito hipotecário para o setor imobiliário), o que geraria empregos na construção civil e maior acesso à posse dos imóveis por parte dos menos favorecidos. Isto feito, o mercado financeiro passou a vender os títulos de crédito a receber dos mutuários no mercado internacional. Como estes títulos se tornaram *podres*, ou seja, os mutuários passaram a não pagá-los, isso gerou um prejuízo generalizado e uma falência em cascata.

É relevante entender também que este super-financiamento criou uma bolha no mercado imobiliário americano, já que a procura era maior que a oferta. Com o não pagamento dos títulos e a consequente retomada dos imóveis que voltaram a ser ofertados, houve um movimento inverso e o preço dos imóveis despencou nos EUA. Com isto a execução da hipoteca não resolveu o recebimento dos títulos, já que os imóveis valiam menos que a metade do que valiam quando foram financiados. Aí está a contradição: uma ação que visava o emprego e a moradia gerou o seu contrário. A estrutura da crise é complexa e não se pode analisar apressadamente ou unilateralmente sob pena de ingenuidade na análise. (POCHMANN, 2009).

---

<sup>68</sup> A Crise Econômica e os Desafios do Brasil, com Marcio Pochmann, 08 de maio de 2009, Curitiba-PR. Disponível em: <<http://www.youtube.com>> Acesso: 07 jun. 2009



A reestruturação decorrente da crise, que se assiste por ora, traz a necessidade de mais intervenção do Estado não só nas questões de mercado, mas de uma reorganização geral em várias esferas, inclusive na educação e da sua relação com a democracia. Por isso, para se localizar a concepção da gestão democrática nas escolas públicas paranaenses, partiu-se do pressuposto que a democracia ocidental restringe a participação da população nos processos decisórios na mera garantia do voto em eleições cíclicas para o executivo e o legislativo, e que esta democracia está subvencionada ao capitalismo, que são incompatíveis entre si.

Abre-se então um paradoxo ao entender que a democracia plena, com possibilidades de participação direta na tomada de decisões acerca das políticas públicas sociais necessárias ao atendimento das demandas da população, passa pela condição de igualdade social, esta muito distante da realidade brasileira e do mundo capitalista em geral.

Se a democracia é inconciliável com o capitalismo, como viabilizar processos mais democráticos de intervenção popular, dados os entraves impostos às formas participativas no neoliberalismo? A resposta está justamente na contradição entre o limite participativo e o uso das condições inerentes ao sistema para o avanço da classe trabalhadora neste processo.

Há mais de 110 anos, Karl Marx indicava no texto *As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850* (MARX & ENGELS, [19—]) que, ao contrário do liberalismo, que propagava o voto como fim da participação do povo, na direção do socialismo deviam-se tomar as eleições diretas justamente como ponto de partida da intervenção política popular como possibilidade de transformação.

Contudo, no auge de uma crise do capital que por ora se enfrenta, Atílio Boron alerta para o fato de que se

[...] os mercados votam todos os dias [Boron citando multimilionário em entrevista para um jornal italiano], em que posição fica o humilde e anônimo membro do 'demos' - último sustentáculo do regime político que diz governar em seu nome e para seu bem - que em países como os nossos só vota quando permitem? Se tem a oportunidade de votar regularmente, o cidadão da América Latina só pode fazê-lo a cada dois anos, e em eleições muitas vezes caracterizadas por: a) sua importância em função de sua impotência para reorientar as políticas governamentais, (...); b) a pouca transparência em relação ao financiamento das campanhas eleitorais, o que coloca os partidos do *establishment* em uma situação de radical superioridade em relação aos demais; c) o desigual acesso aos estratégicos meios de comunicação de massas, que reforça o voto conformista e conservador; d) a duvidosa contagem de votos, que em alguns casos se traduz em fraudes escandalosas (...); e e) os falsos sistemas de representação que convertem os

votos populares em vagas no parlamento, aumentando sistematicamente o peso da representação dos partidos de direita. (BORON, 2001, p. 193-194, grifos do autor).

Sem desconsiderar a tendência expressada por Boron, mas compreendendo-se que a democracia se faz num processo contínuo de correlação de forças entre os que dominam o sistema e os dominados, a dificuldade de se instaurar processos mais democráticos no Brasil, país *sui generis* na América Latina também por ser o único colonizado por Portugal, não pode ser desprezada nesta análise.

Portugal trouxe para o Brasil características que não se apresentam nos demais países latinoamericanos da mesma maneira. Seu burocratismo exacerbado, a forma patrimonialista de exercício do poder e a própria forma de colonização instaurada no Brasil, calcaram ainda mais o país no atraso em relação aos países mais desenvolvidos e ao subjugo político-econômico aos mesmos.

Fiori resume com bastante clareza o lugar do Brasil no mundo globalizado, produto das suas peculiares características dentro deste cenário, referindo-se aos intelectuais neoliberais brasileiros.

O que esses intelectuais nunca perceberam é que seu cosmopolitismo, quando praticado num país periférico, como o Brasil, com uma distribuição prévia extremamente perversa da riqueza e da renda, é um cosmopolitismo de cócoras e só poderia ter como resultado a desintegração definitiva de qualquer idéia de nação, seja ela de tipo francesa, norteamericana ou alemã. Aos olhos destes homens, fechados nas suas cápsulas e envoltos em relatórios de autoestímulo, tudo o que os contradiga será sempre sinônimo de populismo ou insurreição, o que desqualifica preliminarmente qualquer conflito social e, assim, dissolve a própria essência da vida política e da democracia. (FIORI, 2000, p. 32).

O desmantelamento da democracia brasileira, se é que se pode concluir que algum dia teve-se democracia no país - lembrando Francisco de Oliveira ao afirmar que aqui se vive uma permanente exceção de estado democrático entre ditaduras -, é o resultado de uma longa e errática história, através do mercantilismo, colonialismo e imperialismo, ingressando na globalização como modesto subsistema da economia global.

A despeito dos surtos de nacionalismo e das realizações propriamente nacionais, como ocorre principalmente na época do populismo, isto é, do projeto e realizações do capitalismo nacional, ingressa no século XXI como simples província do capitalismo global; revelando-se um caso de dependência perfeita. (IANNI, 2000, p. 51).

Com este quadro, pensar a democratização da escola pública parece uma falácia ao situá-la dentro de um contexto de desigualdade das condições de vida da maior parte da população e da precarização da escola pública brasileira. No entanto, a escola pode se tornar um *laboratório* para experiências democráticas, onde o espaço e o acesso às crianças e jovens permitam a inversão da lógica social a partir de práticas educativas emancipatórias.

Ainda que se tenha uma escola pública degradada em seus mais variados sentidos - precariedade material e pedagógica, professores e funcionários mal pagos e alguns mal formados, pais pouco participativos, conselho escolar inoperante, burocratismo das instâncias superiores, diretores e pedagogas sobrecarregados e toda a gama de más condições que emperram o caráter democrático e a própria aprendizagem dos estudantes, a democracia se coloca como pré-condição para a garantia da qualidade do ensino.

O atual panorama escolar atual, contudo, emperra a democratização tanto dentro da escola quanto nos sistemas de ensino que não estão respaldados por políticas que perspectivem a democratização. Essas políticas estavam no horizonte dos movimentos educacionais dos anos de 1980 que lutaram por vê-las legitimadas na CF de 1988 e na LDB de 1996.

Por isso, para a análise da gestão democrática da escola paranaense, tomaram-se as categorias de democratização da escola apresentadas por Neidson Rodrigues nos idos de 1983 - oferta da educação, aspectos administrativos e pedagógicos -, ainda atuais, posto que suas recomendações ainda não estejam colocadas na realidade escolar brasileira, tendo-se a qualidade do ensino como o maior desafio. Afinal, os resultados do IDEB no Brasil e no Paraná anunciam que as crianças e jovens não estão aprendendo, estão se evadindo e reprovando. E as taxas de evasão e distorção idade-série demonstram que há que se garantir a permanência e não só o acesso à escolarização básica.

A necessidade de democratização da administração escolar também foi evidenciada por Rodrigues ao colocar que deveria ser democratizada desde as instâncias superiores, com a escolha popular dos conselheiros nacionais da educação até os dirigentes dos núcleos de ensino nos quais se dividem as secretarias estaduais e municipais de educação, chegando às eleições de diretores escolares institucionalizada em nível nacional. Porém, embora as eleições para dirigentes das escolas paranaenses estejam consagradas no Paraná, esse estudo evidenciou que, além de

ser somente um dos aspectos de democratização, este não encerra a gestão democrática escolar.

Neidson Rodrigues percebe também que sem um sistema nacional de educação instituído com regime de colaboração entre União, estados e municípios, e um Fórum Nacional de Educação legalizado para a participação efetiva da comunidade educacional na tomada de decisões, a democratização apenas dentro da instituição escolar torna-se pouco viável. Mais de uma década da publicação de Rodrigues, quando da promulgação da LDB, os princípios da democratização do sistema educacional delineados pelo autor não foram contemplados, assim como não até hoje.

Neste aspecto, cabe um parêntese para ressaltar as dificuldades de implementação de um sistema nacional de ensino no contexto das políticas neoliberais que reverberaram na educação a partir do final dos anos oitenta. Desde então, a responsabilização da gestão democrática para a solução dos problemas da escola desconsideram que estes problemas se localizam na gestão do sistema educativo como um todo.

Souza & Tavares (2008) evidenciam que as políticas de descentralização da educação dos anos noventa, advindas das recomendações dos organismos internacionais (BID, BIRD, UNESCO etc.), mas também em voga no campo da esquerda, constituíram-se no movimento de municipalização do sistema de ensino brasileiro.

No ideário educativo neoliberal iniciado no governo Sarney (1985-1990), os grandes temas das políticas educacionais para a descentralização foram pensados de cima para baixo, sob a administração do MEC, num conjunto de medidas como o Plano Nacional de Educação (2001 – governo FHC),

[...] voltadas não só a um reordenamento entre as esferas federal, estadual e municipal, mas também e principalmente tomando a escola como foco de atuação prioritária. Deve-se destacar, na década de 90, a forma *centralizada* com que a *descentralização* é definida e efetivada. (SOUZA & TAVARES, 2008, p. 8, grifos dos autores).

Desta forma, responsabilizar os municípios e em última instância a escola para a resolução de problemas da educação nacional, é uma forma equivocada, pra não dizer cruel, de incutir aos municípios a aplicação de políticas que não definiram conjuntamente. “O poder de cada parte está determinado pela articulação do conjunto e parece um paradoxo afirmar, ao mesmo tempo, a globalização e a autonomia do

município para resolução de problemas de ordem macro-social.” (SOUZA & TAVARES, 2008, p. 9).

Levando em conta as implicações das políticas nacionais não formuladas em conjunto, por outro lado têm-se as leis educacionais que tiveram ampla participação dos movimentos da educação no final da década de 1980. Em que pese a garantia da gestão democrática na constituição de 1988 e a sua regulamentação na LDB de 1996, há que se declarar que ambas não contemplaram todos os anseios da categoria educacional, devido aos interesses e entraves estabelecidos entre os poderes executivo e legislativo e os movimentos.

Neste sentido, a constituição é evasiva ao anunciar a LDB e prontamente determinar que a gestão só seja democrática nas escolas públicas. Logo, a LDB que teve intensa participação dos movimentos educacionais, sobretudo o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, mesmo arrefecido nos momentos finais, foi promulgada com a garantia da gestão democrática da escola pública e da participação da comunidade em conselhos escolares e no estabelecimento do projeto político-pedagógico.

As considerações de Saviani (2004) acerca das características da LDB em comparação com os projetos de lei anteriores, como inócua, genérica e com pequenas reformas parciais e pontuais, levam a ponderar que o início da redução da categoria democratização, dos termos dos anos de 1980 para os dos anos 1990, se deu na própria tentativa de se instaurar nas escolas somente o determinado legalmente, e não um real movimento de democratização, como se esperava.

A intencionalidade de políticas voltadas para a implementação dos conselhos escolares como o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares<sup>69</sup> (Portaria Ministerial Nº. 2.896/2004) e as ações do governo do estado do Paraná com o estatuto do conselho escolar (Resolução Nº. 2.124/2005) e reuniões periódicas com diretores e conselheiros, parecem ainda não suficientes para afirmar as ações efetivas

---

<sup>69</sup> O material que compõe o programa apresenta cinco cadernos: 1) Conselhos Escolares: Democratização da escola e a construção da cidadania; 2) Conselho Escolar e a aprendizagem na escola; 3) Conselho Escolar e o respeito e a valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; 4) Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; 5) Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. E ainda, um último caderno para consulta: Indicadores da qualidade na educação, feito em parceria com o INEP. Segundo Almeida (2006, p. 252, grifos da autora), o conteúdo dos cadernos atribui ao colegiado um “importante *papel auxiliar* na administração da escola em todos os aspectos” e ainda, que a “construção de uma educação emancipatória e, portanto, democrática se constrói por meio de garantias de novas formas de organização e gestão.”

dos conselhos escolares nas escolas públicas. Sem se aprofundar nos conteúdos das ações governamentais, mas detendo-se nos documentos escolhidos para a empiria desta pesquisa, tem-se um esvaziamento das proposições para a gestão democrática tanto no regimento escolar 2007 da SEED, quanto nas perguntas realizadas aos diretores pelo SAEB 2003.

A dicotomia entre a gestão democrática e a democratização da escola posta nos documentos analisados, em que os instrumentos da gestão se sobrepõem ao caráter educativo que os processos democráticos na escola encerram, se materializa nos textos oficiais como um fim e não como o ponto de partida para a democratização do conhecimento, este sim, fim último da instituição escolar. A forma que as políticas educacionais tomam no intuito da gestão democrática corrobora uma das facetas do capitalismo democrático, qual seja, a da fragmentação da totalidade social, de forma que as subjetividades se sobreponham ao que é o resultado do modo de produção: a luta de classes.

Convém aqui atentar para as reflexões de Ellen M. Wood, cientista política estadunidense, sobre as reduções que o capitalismo democrático atual inflige à sociedade civil, tendo como pano de fundo a temática pós-moderna.

Dizem [os teóricos de esquerda] que o mundo “pós-moderno” é um pastiche de fragmentos e seus imperativos totalizantes deram lugar (se é que chegaram a existir) a um bricolage de múltiplas realidades sociais, uma estrutura pluralista tão variada e flexível que pode ser reorganizada pela construção discursiva. (...) Depois de uma história longa e tortuosa, depois de uma série de marcos representados pelas obras de Hegel, Marx e Gramsci, essa ideia versátil se transformou numa expressão de aspirações emancipadoras, bem como – é preciso que se diga – um conjunto de desculpas para justificar o recuo político. (WOOD, 2006, p. 205, grifos da autora).

Neste sentido, o recuo da esquerda brasileira, sobretudo a partir da implementação das políticas neoliberais desde os anos noventa, mas de forma mais contundente nos últimos anos sob o governo Lula, pode estar atrelado ao domínio do senso comum que a capacidade discursiva do temário das diferenças trouxe para o campo. Parece que a esquerda seguiu a pauta do Estado e começou a investigar, produzir e propor também no plano apenas da unidade escolar, a defesa da gestão democrática do estabelecimento como sinônimo de democratização da educação.

Tomando como exemplo as edições pedagógicas da APP-Sindicato analisadas neste trabalho, fica evidente que temas diversificados abarcaram um espaço considerável no temário sindical dos trabalhadores em educação do estado do Pa-

raná. Em princípio, embora a edição pedagógica de 2003 tenha se dedicado à gestão democrática na perspectiva da democratização da escola e não só de seus instrumentos, o editorial citado anteriormente evidenciou uma esperança acentuada nos dois governos que iniciavam naquele ano – Requião e Lula.

Esses governos, auto-denominados ideologicamente de esquerda, influenciaram os textos sindicais sob dois aspectos. O primeiro no sentido da esperança na retomada do debate da democratização escolar, espelhada na edição de 2003, e o segundo na diversificação do temário das edições pedagógicas seguintes.

Temas como a educação não-sexista (perspectiva feminista da educação escolar), violência na escola, racismo etc., ainda que importantes e necessários no debate educativo, acabam por descaracterizar a ideologia imanente ao capitalismo, ao sobrepor temáticas pontuais à amplitude da função social da escola, isto é, à formação intelectual dos estudantes na perspectiva da formação histórico-crítica para a superação do modo de produção capitalista.

Quanto ao possível desmonte dos movimentos sociais da educação a partir dos anos noventa, há que se considerar que essa pesquisa tomou como elemento empírico apenas este exemplo, o do sindicato dos trabalhadores em educação do Paraná – APP-Sindicato. E que a análise tomou os últimos anos da sua publicação não se podendo aferir se houve um arrefecimento das ações sindicais, a partir dos conteúdos dos textos publicados, naqueles anos. Sabe-se que no período de 1995 a 2002, sob o governo Lerner, o sindicato não teve reivindicações atendidas, por exemplo, sem reajuste salarial durante os oito anos daquele governo. No governo Requião, houve várias conquistas da categoria e abertura do governo para o diálogo e a negociação. Assim, as edições pedagógicas analisadas correspondem ao primeiro ano daquele governo (2003) e as três últimas publicadas (2007, 2008 e 2009).

A edição pedagógica de 2003 é *sui generis* ao dedicar-se inteiramente ao tema da democratização escolar, detendo-se no conceito como processo e sem estancar a discussão nos mecanismos de gestão. De 2007 a 2009 há um movimento de avanço-recuo-avanço, indicado como avanço a questão da democratização escolar colocada no ano de 2007, recuando em 2008 com a centralização do texto sobre os mecanismos de participação e em 2009 avançando novamente, com apontamentos para a necessidade da democratização dos sistemas. Assim como a importância da próxima conferência nacional de educação que, em 2010, justamente debaterá a criação de um sistema nacional de ensino.

As inclusões de temas não necessariamente específicos da educação, como o feminismo, podem incorrer no que Wood chama de “novos revisionismos”, com ênfase na diversidade, na “diferença”, no pluralismo. O risco está em enfatizar as diversidades em detrimento ao antagonismo de classe. A argumentação do discurso “pós-moderno” e “pós-marxista” (antimarxista) é que a sociedade contemporânea é fragmentada mesmo por uma série de “diversificação de relações e experiências sociais, pluralidade de estilos de vida, multiplicação de identidades pessoais. (...) A esquerda, continua a argumentação, deve reconhecer esses acontecimentos e construir sobre eles.” (WOOD, 2006, p. 220). A autora continua com uma importante constatação que se aplicaria aos movimentos sociais que, embora considerem as diversidades, não deveriam subestimar a identidade de classe que as abarcam.

Em particular, a abolição da desigualdade de classe representaria por definição o fim do capitalismo. Mas o mesmo se aplica necessariamente à abolição da desigualdade sexual ou racial? Em princípio, as desigualdades sexual e racial, (...), não são incompatíveis com o capitalismo. Em compensação, o desaparecimento das desigualdades de classe é por definição incompatível com o capitalismo. (WOOD, 2006, p. 221).

Desta maneira, o fim do capitalismo não implicaria no fim dos preconceitos de raça, gênero etc., seria uma luta que continuaria na pauta dos movimentos sociais. Não fica claro nos textos das edições pedagógicas da APP acerca das diversidades, este cunho ideológico da luta de classes. Essa priorização de temas da diversidade também expressa uma tomada do território da direita pela esquerda, em que temas diversos acabam por tirar o foco do que é substantivo para a classe trabalhadora, ou seja, a superação do modo de produção capitalista.

A autora estadunidense chama a atenção para o fato de que nenhum socialista duvida do valor destas novas “sensibilidades”, mas põe em xeque o método de se concentrar a atenção sobre elas. Os ataques que a visão totalizante sobre o capitalismo sofre, ao ser chamado de “reducionista” ou “economicista”, propagam que se despreza a importância de outras dimensões, como a cultura<sup>70</sup>, por exemplo. Este fraco argumento desfavorece a evidência de que as demais dimensões das relações sociais estão essencialmente ligadas às determinações históricas que têm como base comum o capitalismo. (WOOD, 2006, p. 210-211). Wood vai adiante:

---

<sup>70</sup> Na perspectiva marxista cultura também é trabalho, ao tomar-se o trabalho como categoria ontológica do homem que se faz como tal a partir da sua interferência na natureza, produzindo a sua existência.



Trata-se de um argumento circular... Para negar a lógica totalizante do capitalismo, não basta apenas indicar a pluralidade de identidades e relações sociais. A relação de classe que constitui o capitalismo não é, afinal, apenas uma identidade pessoal, nem mesmo um princípio de “estratificação” ou de desigualdade. (...) É possível mostrar facilmente que classe não é o único princípio de “estratificação”, a única forma de desigualdade e dominação. Mas isso nada nos diz sobre a lógica totalizante do capitalismo. (WOOD, 2006, p. 211, grifos da autora).

A desmistificação de classe anunciada pela pós-modernidade teria que demonstrar as formas de acumulação do sistema, as relações de propriedade, o imperialismo expansionista sob a capa da globalização, a mercantilização de toda a vida social, a transformação do mercado como necessidade consumista; de outra maneira que não – aí sim – da redução às “prescrições morais acerca dos perigos de desvalorizar as ‘outras’ esferas da experiência humana.” (WOOD, 2006, p. 212, grifos da autora).

Neste sentido que a adoção do conteúdo de esquerda pela direita neoliberal acaba por confundir e desestimular as lutas sociais que viram suas bandeiras também *defendidas* pelo ideário do capital. Por isso, que a tomada dos temas específicos da realidade social pelo sindicato, por exemplo, pode estar afiançado no distanciamento da luta de classes e em sua conseqüente aproximação às lutas intraclases. Por outro lado, estes temas se coadunam à perspectiva democrática de uma educação que abranja todas as peculiaridades intrínsecas ao capitalismo, desde que não se afastem da abrangência que a concepção de classe demanda.

No entanto, outros fatores justificam esse afastamento da perspectiva classista que o neoliberalismo impinge, os quais se materializam nas ações dos movimentos sociais nos últimos tempos. No caso brasileiro, a desmobilização dos movimentos sociais pós-queda do presidente Collor – caracterizados no item 1.5 deste trabalho – numa crise identitária que a ascensão neoliberal trouxe, abriu a possibilidade de movimentos de caráter mais individualista e menos concentrado nas questões de classe que unificava, ao menos no discurso, estes movimentos.

A crise da esquerda brasileira, obviamente, não foi nem é um *privilégio* nacional. Ela está justaposta à crise da esquerda mundial, abalada após a queda do socialismo real no leste europeu a partir de 1989. Aliando-se a isso o auge do neoliberalismo ocidental no mesmo período, tem-se que refletir sobre as lições que o neolibe-

ralismo, contraditoriamente, pode dar às esquerdas. Boron toma de Perry Anderson<sup>71</sup> esta assertiva, ao dizer que são três as vicissitudes do sistema:

A primeira orienta a não ter nenhum temor de estar contra a corrente do consenso político de nossa época. (...) Devemos fazer o mesmo, mas evitando um perigo que muitas expressões da esquerda não souberam contornar: o autoenclausuramento sectário, que impede que o discurso crítico transcenda seus limites e dispute a hegemonia burguesa na sociedade civil. A mais radical oposição ao neoliberalismo será inoperante se não forem revisadas antigas e muito arraigadas concepções da esquerda em matéria de linguagem, a estratégia de comunicação, inserção nas lutas sociais e no debate ideológico-político dominante, atualização dos projetos políticos e formas organizacionais etc. Em síntese, estar na contramão não necessariamente significa “dar as costas” para a sociedade ou isolar-se dela. Em segundo lugar, o neoliberalismo foi ideologicamente intransigente, e não aceitou nenhuma diluição de seus princípios. (...) A esquerda deve observar esta lição, sendo consciente de que a reafirmação dos princípios socialistas não nos exime da obrigação de elaborar uma agenda concreta e realista de políticas e iniciativas suscetíveis de serem assumidas por governos neoliberais. (...) A exposição da miséria e da pobreza produzidas pelo capitalismo não será suficiente para conseguirmos encontrar uma saída “pela esquerda” para a crise atual. Terceira lição: não aceitar nenhuma instituição estabelecida como imutável. (BORON, 2001, p. 221-222, grifos do autor).

Os três erros que a esquerda deveria superar para retornar à sua agenda, àquela dos anos de 1980 no Brasil – o autoenclausuramento sectário, a diluição de princípios e a crença na imutabilidade do capitalismo – ajudam a justificar a redução da temática da categoria democratização da educação, não só nos documentos oficiais ditos de esquerda dos atuais governos estadual e federal, mas também nos textos sindicais analisados. Há que se dizer que as subdivisões partidárias, das centrais sindicais, dos sindicatos e dos movimentos sociais tendem a enfraquecer a luta, ao desunificar discursos e abrir espaços para a inserção dos temas orbitais à dimensão de classe.

Neste aspecto, não se pode negligenciar o esforço das edições pedagógicas da APP-Sindicato em manter a discussão da democratização da escola nos textos de 2003, mas também apresentando um movimento de avanço e recuo ao tema nos três últimos anos analisados, algo que não pode passar despercebido como parte constitutiva da lógica que permeia toda a sociedade.

Por dentro ainda da desconstrução da esquerda como oposição ao capitalismo e suas ideologias como um todo, os movimentos sociais - no caso, os educacio-

---

<sup>71</sup> ANDERSON, P.; BORON, A.; SALAMA, P.; SADER, E.; THERBORN, G. La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. In: SADER, E.; GENTILI, P. (compiladores). **La trama del neoliberalismo**. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, 1997, s/p.

nais -, se mostraram arrefecidos já durante o debate da LDB, quando as estruturas políticas do congresso nacional se aliaram ao executivo (MEC) para que a agenda da educação defendida pelos movimentos não fosse contemplada.

Conforme Gohn (1994), ainda que haja um percurso de retomada das ações dos movimentos sociais, mesmo que agora mais direcionados às questões pontuais (ecologia, feminismo, racismo, diversidades em geral), o distanciamento entre os movimentos e sua base, causado pela mediação de partidos e assessorias, acaba por ser outro fator de desmobilização das massas despossuídas.

Porém, o recuo dos movimentos não está diretamente atrelado ao temário da democratização da escola nos documentos legais e oficiais, pois na década de 1980 muito fizeram para que fossem garantidos, no sistema educacional, os processos democráticos que vibravam em toda a sociedade brasileira.

Defendendo que a redução do sentido da democracia na escola já se deu nos próprios artigos da LDB que restringiram a gestão democrática à participação da comunidade em conselhos escolares (um único mecanismo) e dos profissionais da educação na elaboração do projeto-político pedagógico, não é de estranhar que o regimento escolar da SEED (2007) e as perguntas feitas aos diretores das escolas paranaenses no questionário do SAEB 2003 não superaram a visão fragmentada e mecanicista posta nos termos da legislação.

Com a perspectiva que os governos de esquerda foram afetados pela tomada de suas falas pelo ideário das políticas dos anos de 1990, tanto as lacunas presentes no regimento escolar da SEED quando se trata da gestão democrática, como as poucas e restritas perguntas realizadas aos diretores pelo SAEB, denotam a força com que a herança neoliberal contribuiu para a redução da categoria democratização nas escolas.

O agravamento da situação das escolas brasileiras na dificuldade de se avançar na sua democratização, tem a formação da sua sociedade como o fator que perpassa todos os demais. É produto de uma constituição histórica patrimonial e atrasada, dependente de capitalismo mais desenvolvidos que produziram desigualdades sociais tão intensas a ponto de não haver nem escolarização básica para toda a população brasileira, além de esta ser de baixa qualidade, quer dizer, aqueles estudantes que se mantêm na escola, pouco sabem.

A atual situação educacional brasileira, agravada com as políticas implementadas a partir dos anos noventa com as reformas do Estado, se produz e se expressa como herança do neoliberalismo.

A herança do neoliberalismo é uma sociedade profundamente desagregada e distorcida, com gravíssimas dificuldades em se constituir do ponto de vista da integração social e com uma agressão permanente ao conceito e à prática da cidadania. Creio que a herança que deixa a experiência dos anos 80 [queda do socialismo real] é que, ao mesmo tempo em que se produziu um avanço significativo nos processos de democratização em grandes regiões do planeta (entre elas a América Latina), a cidadania, que no fundo é um conjunto de direitos e *entitlements*<sup>[72]</sup> sempre arrancados graças às lutas democráticas das maiorias populares, fica cancelada pelas políticas econômicas e sociais que excluem de seu exercício efetivo a grandes setores da população. A “democratização” se expande no discurso e na ideologia dos regimes democráticos, mas a cidadania é negada pelas políticas econômicas neoliberais que tornam impossível o exercício dos direitos cidadãos. Quem não tem casa, nem comida, nem trabalho não pode exercer os direitos que, em princípio, a democracia concede a todos por igual. (BORON, 2007, p. 187-188, grifos do autor).

Levando em conta o triste quadro social da América Latina que Boron pinta, a educação para a cidadania, para a democracia, parece estar longe do horizonte brasileiro. Contudo, seus limites vão ao encontro da possibilidade de superá-los a partir das armas possíveis. Estas estão justamente na efetividade dos dispositivos legais da gestão democrática, mesmo com as limitações restritivas de participação dadas.

Em princípio, os entraves à democratização da escola paranaense são anunciados logo na lei para diretores de escola que não é paritária, onde os votos de professores e funcionários têm mais peso que os de alunos e pais (Lei N.º 14.231/03). Em seguida, tem-se que o estatuto do conselho escolar coloca o diretor como presidente do conselho (PARANÁ/SEED, 2005) e todo o regimento escolar de 2007 aponta a responsabilidade quase que total pela gestão da escola nas mãos do diretor.

Os limites impostos por esses exemplos da legislação educacional se refletem nos encaminhamentos dados ao regimento, assim como os limites da LDB perpassam pela concepção restrita de democratização escolar do questionário do SAEB. Não se pode fazer um comparativo direto entre o disposto no regimento e as respostas do SAEB por não serem do mesmo ano, mas é possível visualizar que as perguntas do SAEB não contemplariam, de maneira geral, o disposto na atual proposta do regimento do estado, mesmo esse com seus limites. Importa considerar também que as pesquisas acadêmicas citadas neste trabalho, não podem ser com-

---

<sup>72</sup> Direito concedido por lei ou contrato.

paradas às respostas dadas pelos diretores, pois as pesquisas discorrem sobre o conteúdo dos conselhos escolares, enquanto o SAEB se detém na forma, ou seja, se os conselhos estão constituídos, quantas vezes se reúnem e quais sujeitos escolares os compõem.

Em relação ao projeto político-pedagógico (PPP) o fundamento da organização pedagógica e democrática posto no regimento da SEED está na “participação e co-responsabilidade da comunidade escolar na tomada de decisões coletivas, para a elaboração, implementação e acompanhamento do Projeto Político-Pedagógico.” (PARANÁ, 2007, p. 20). Embora não seja explícito, a tomada de decisões coletivas para os encaminhamentos relativos ao projeto poderia ser atribuída ao conselho escolar.

De acordo com a tabela 8 (p. 105) – pergunta sobre a elaboração do PPP – afora a exclusão da opção de participação dos funcionários, pais, alunos, pessoas da comunidade externa à escola e equipe pedagógica nas opções de resposta – 60% dos diretores do estado responderam que elaboraram o projeto junto com a equipe de professores. Mesmo que os diretores quisessem responder sobre a participação dos demais sujeitos escolares, não haveria a opção de resposta.

Além disso, dentre as alternativas de resposta, 26% dos diretores disseram que elaboraram a versão final do projeto, não podendo à época atender ao regimento, mas contemplando o disposto no artigo 14 da LDB, ou seja, considerando a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola. Ocorre que a LDB não especifica quais sejam os *profissionais da educação*, com o agravante de que a comunidade escolar extrapola essa definição. Nos incisos e parágrafos dos artigos 61 ao 67, que tratam da formação dos profissionais da educação, se reportam somente à formação dos docentes e especialistas, desconsiderando os funcionários da escola que, assim, não estão incluídos como profissionais da educação<sup>73</sup>. Então, à época das respostas ao questionário, os diretores paranaenses atendiam ao dispositivo legal ao incluir, na elaboração do PPP, a equipe de professores, conforme a opção do questionário.

---

<sup>73</sup> Tramitava no Senado Nacional, desde 2003 o Projeto de Lei N.º 507/2003, que modificaria o artigo 61.º da LDB, regulamentando o reconhecimento dos funcionários das escolas como profissionais da educação. Por meio deste projeto, poderá ser modificado o artigo 206 da constituição federal que prevê a valorização dos profissionais da educação, com plano de carreira, ingresso por concurso público e piso salarial nacional. A última ação do senado foi aprovar o texto do projeto em 15 de julho de 2009 e remetê-lo à sanção.

Porém, a participação dos funcionários na “elaboração e implementação do PPP da escola e (...) na implementação da proposta pedagógica curricular definida no PPP” (PARANÁ, 2007, p. 74) é assegurada no capítulo de direitos e deveres do regimento. Embora a participação nos processos relativos ao PPP seja reconhecida como direito, o seu não aparecimento no capítulo que trata da organização do trabalho pedagógico, revela descaso com os funcionários ou o atendimento restrito da LDB, enquanto entendimento de quem sejam os profissionais da educação (docentes e especialistas). O dever dos funcionários é o comparecimento “às reuniões do Conselho Escolar, quando membro representante do seu segmento.” (PARANÁ, 2007, p. 75).

A limitação da participação se dá em ordem decrescente a partir da LDB, passando pelo SAEB e indo em direção ao regimento. A positividade disso está na temporalidade da LDB, mais antiga e com perspectiva de mudança, em relação à forma com que ela se materializa nas ações governamentais (SAEB e regimento escolar paranaense). A sanção do PL 507/2003 implicará na reelaboração do conteúdo das perguntas do SAEB, dado que os funcionários de escola, legalmente, terão que participar da elaboração do projeto.

Inferese então, a partir das respostas dadas no SAEB, que há tendência de participação dos professores paranaenses na elaboração do PPP, e que as perguntas estão justapostas à legislação educacional. Porém, esse fato não justifica que o questionário apresente apenas uma questão sobre o tema e somente sobre a forma participativa na elaboração.

No que se refere ao conselho escolar, sua composição é questionada pelo SAEB e mais de 98% dos diretores paranaenses, em 2003, afirmaram que professores, pais e funcionários compõem o conselho. Já a comunidade compõe quase 94% dos conselhos e alunos estão em 88% dos colegiados escolares do estado, denotando a negligência da participação aos estudantes.

Comentado anteriormente, ainda que os índices de composição sejam altos, fazer parte do conselho não garante a participação efetiva no mesmo nem a troca de informações entre os conselheiros e seus representados, algo que as perguntas do SAEB não contemplam, tampouco os assuntos mais discutidos nas reuniões.

De acordo com a seção do regimento 2007 que trata da composição do conselho escolar, é formado por “representantes da comunidade escolar e representantes de movimentos sociais organizados e comprometidos com a educação pública,

presentes na comunidade, sendo presidido por seu membro nato, o(a) diretor(a) escolar.” (PARANÁ, 2007, p. 20). Neste caso, a comunidade é estabelecida pelo conjunto dos profissionais da educação atuantes no estabelecimento de ensino, alunos devidamente matriculados e frequentando regularmente, pais e/ou responsáveis pelos alunos e movimentos sociais organizados. Se tomar-se aqui a abrangência dos profissionais da educação conforme a LDB, o regimento não consideraria os funcionários de escola como tal.

Os limites participativos e a abrangência da comunidade escolar esbarram ainda nas concepções do regimento sobre os elementos e o fundamento da gestão democrática. Mesmo que o regimento coloque que a principal atribuição do conselho escolar é aprovar e acompanhar a efetivação do PPP do estabelecimento de ensino, sendo o PPP considerado o *fundamento* da participação, apenas o conselho escolar é considerado um *elemento* da gestão democrática.

Se o PPP não é um elemento, ou seja, não é mais uma forma de participação com vistas à democratização escolar, como pode ser o seu fundamento? Parece haver uma confusão de conceitos acerca dos elementos e fundamentos da gestão no regimento escolar. Entende-se que os elementos são todos os mecanismos de participação, os quais não são mencionados completamente nem pelo SAEB nem pelo regimento; e que o fundamento da gestão democrática da escola é a participação, da maneira mais ampla e abrangente possível com a organização de todos os segmentos escolares.

Ainda, as perguntas do SAEB sobre a gestão dirigem-se só aos diretores, contribui para confirmar definitivamente que a obrigação em dar conta e responder pela gestão democrática é do dirigente. Essa responsabilidade é conferida ao diretor, não só pelas questões do SAEB, mas por estar posta desta maneira no regimento, ao desconsiderar a gama de mecanismos de participação, além de indicá-lo como o presidente nato do conselho, de acordo com o regimento e o estatuto do conselho escolar do estado. Viu-se na análise do regimento do estado que quando se trata das competências de cada segmento escolar, os funcionários são os que menos apresentam obrigações, enquanto que o diretor tem uma vasta lista de compromissos. Nas palavras de Cury,

[...] a responsabilização do desempenho da escola caminha do sentido de exigir do gestor, como líder do estabelecimento, uma qualidade cujas premissas contextuais estão longe de serem preenchidas para um atendimento qualificado. Essa descentralização para baixo, na qual o gestor se vê tenta-

do a repartir com as famílias dos estudantes os encargos necessários no vácuo do Estado, significa um esvaziamento da educação como princípio e como direito. (CURY, [200-], p. 9).

Em suma, tanto as perguntas do SAEB quanto os dispositivos sobre gestão democrática do regimento escolar estadual, é tanto ou pouco menos restrito que os artigos relativos na LDB. O questionário do SAEB é pobre, se atém à composição do conselho escolar e à forma de elaboração do PPP, perguntas estas feitas só aos diretores. No entanto, ambos os conteúdos das questões se coadunam ao que a LDB prevê.

Logo, o regimento estadual está repleto de contradições e estranhamentos, ora entendendo o PPP como fundamento da gestão democrática com a participação de todos, ora restringindo a participação de determinados segmentos atribuindo ao diretor a quase completa responsabilização pela gestão democrática. O que deixa lacunas no regimento das escolas é que o PPP é fruto do conselho, que “ampliado para a totalidade do corpo docente, realiza (ou não) o dever de ensinar, assumido por todos como expressão do princípio da gestão democrática.” (CURY, [200-], p. 10).

O regimento escolar do estado do Paraná e as questões do SAEB confirmam a restrição participativa dos sujeitos escolares na perspectiva da democratização escolar. As contradições do primeiro e as perguntas do segundo se confinam ao disposto na LDB também confirmando o movimento de descaracterização da amplitude da democratização da escola nos moldes dos anos de 1980, seja pela desmobilização dos movimentos sociais; seja pelo arraigado patrimonialismo brasileiro que sempre limitou a participação popular; seja pela tomada dos elementos participativos defendidos pela esquerda brasileira, hoje redimensionados no ideário neoliberal; em suma, pelo conjunto de todas essas especificidades políticas da e na educação brasileira formatada ao capitalismo.

Defende-se aqui que os teóricos do neoliberalismo têm se apropriado dos temários da esquerda em todas as instâncias, não somente no que se refere à democratização da escola. Este fato corrobora com a afirmação de que os movimentos sociais, de certa maneira, acabam por incorporar o próprio conteúdo neoliberal sem se dar conta da perspectiva mercantilizante e reducionista que está por trás.

Nesse sentido, conclui-se que a temática neoliberal se apropriou daqueles temas que eram da esquerda da década de oitenta, incluindo a democratização da



escola que passa a ser vista como o compartilhamento da manutenção da escola com os pais, a responsabilização da gestão sobre o diretor (líder), a gestão democrática reduzida aos mecanismos de participação, mesmo estes não estando consolidados nas escolas públicas.

Somando e atribuindo-se à mesma perspectiva mercantilizante da educação neoliberal, tem-se tanto na proposta de regimento escolar da SEED quanto nas questões do SAEB 2003 dirigidas aos diretores escolares do Paraná, a restrição da participação plena dos sujeitos escolares nos processos de tomada de decisão (conselho escolar e projeto político-pedagógico).

Em contrapartida, mas num percurso que parece caminhar em direção à opção pela diversidade de temas questionada por Ellen Wood acima, a APP-Sindicato ainda apresenta uma alternativa mais democrática em seus textos, em relação aos documentos oficiais dos governos aqui analisados. A ação do sindicato é aquela esperada por ser um espaço que, a princípio, deveria representar os interesses da classe trabalhadora, no caso, da educação pública do Paraná.

Os documentos – regimento e questionário – demonstram a perspectiva reducionista de se buscar cumprir somente o que está na legislação, perdendo-se o caráter da totalidade que a década de 1980 trouxe no intuito da democratização da educação.

Com o pressuposto de que a “a gestão democrática só o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político.” (CURY, [200-], p. 9), não se desmerece o esforço de se cumprir o legislado. Antes fosse possível dizer que após mais de uma década de promulgação da LDB os conselhos escolares funcionam e o PPP é efetivado nas escolas paranaenses.

Portanto, o percurso histórico acerca da democracia no Brasil, os processos democratizantes da educação nacional e paranaense, o papel dos movimentos sociais da educação e o domínio do conteúdo de caráter neoliberal nos temas da educação, indicam a descaracterização da temática da democratização e um redirecionamento para o simples cumprimento do legislado.

Nas palavras de Nogueira:

Criticamos a escola que temos porque ela expressa muito mais o passado que deploramos que o presente que nos desafia, porque a escola que temos não parece reunir condições de enfrentar essa época de transição e rupturas, de paradoxos e incertezas. (NOGUEIRA, 2002, p. 17-18).

Por outro lado, “sabemos em que direção olhar”. Tendo em vista que o neoliberalismo atravessou as fronteiras políticas do conservadorismo liberal e invadiu importantes áreas da esquerda, dando outras modulações, abre-se um novo campo de combate, neste caso, à educação pública brasileira e paranaense. (NOGUEIRA, 2002).

Além da luta constante pela melhoria da qualidade do ensino para todos os estudantes, garantindo-lhes a permanência na escola, agora se busca a perspectiva de democratização da escola perdida nos anos noventa e cada vez mais cooptada pela ideologia capitalista. Cabe, por um lado, fazer-se cumprir a LDB no que se refere à gestão, mas avançar na recomposição dos movimentos e suas lutas denunciando o ideário produtivista e retomando a pauta esmaecida pela direita.

Nessa perspectiva, estudos futuros podem se aprofundar na tomada do território da esquerda pela direita no que diz respeito à educação, além de iniciar os estudos sobre a forma e o conteúdo dos textos acadêmicos do campo da democratização da escola. Estes, como o SAEB e o modelo de regimento da SEED, em hipótese a partir dos anos noventa, parecem se restringir aos instrumentos da gestão democrática, tomando o que está legitimado na LDB como fim da democratização escolar e não como o seu importante, mas somente, começo. E esse começo, emprestando as palavras do sertanejo Riobaldo do *Grande Sertão: Veredas*, não se faz só:

Só o que eu quis, todo o tempo, o que eu pelejei para achar, era uma coisa só - a inteira - cujo significado e vislumbrado dela eu vejo que sempre tive. A que era: que existe uma receita, a norma dum caminho certo, estreito, de cada uma pessoa viver - e essa pauta cada um tem - mas a gente mesmo, no comum, não sabe encontrar; como é que, sozinho, por si, alguém ia poder encontrar e saber? (ROSA, 1994, p. 692).

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios). p. 68–78.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- ALMEIDA, J. A. de M. **Os conselhos escolares e o processo de democratização**: história, avanços e limitações. Curitiba, 2006, 226 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná.
- ALMEIDA, J. L. F. de. **Eleições de Diretores e concepções de gestão escolar no Paraná**. Curitiba, 2003, 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná.
- ANTUNES, Â. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. São Paulo: Cortez. Instituto Paulo Freire, 2002. (Guia da escola cidadã; v. 8).
- APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Edição Pedagógica 2003**: suplemento especial do Jornal 30 de Agosto, Curitiba, PR, jan./2003.
- APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Edição Pedagógica 2007**: suplemento especial do Jornal 30 de Agosto, Curitiba, PR, jan./2007.
- APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Edição Pedagógica 2008**: suplemento especial do Jornal 30 de Agosto, Curitiba, PR, jan./2008.
- APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Edição Pedagógica 2009**: suplemento especial do Jornal 30 de Agosto, Curitiba, PR, jan./2009.
- ARIAS, V. **A construção política do Plano Estadual de Educação do Paraná na gestão 2003-2006**: controvérsias acerca do processo democrático no espectro do Estado contemporâneo. Curitiba, 2007, 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BALL, S. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. Tradução de FRANÇOIS, Alain. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1105-1126.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução de NOGUEIRA, M. A. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política**. Tradução de VARRIALE, C. *et al.* 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BORON, A. **A coruja de Minerva**: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Tradução de Ana Carla Ferreira. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BORON, A. A sociedade civil após o dilúvio neoliberal. IN: SADER, E.; GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 63-118.

BORON, A. O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção. In: SADER, E; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 185-196.

BUFFA, E. Educação e Cidadania Burguesas. In: **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** BUFFA, E., ARROYO, M. G., NOSELLA, P. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 11-30. (Coleções Questões da Nossa Época, v. 19).

CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Revista Estudos de Psicologia**, Natal-RN, v. 2, n. 2, jul./dez. 1997, p. 287-312. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>> Acesso: 12 ago. 2008.

CAMARGO, R. B. de. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino**: o Conselho de Escola e o Projeto de Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989 – 1992). São Paulo, 1997, 370 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

COSTA, E. V. da. **Da Monarquia à República**. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 2 ed., 1984.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. IN: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2 ed., 2003, p. 11–39.

CROZIER, M. et alli. **The crisis of democracy**: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission .UP: New York, 1975. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/4verb/neolib/index.html](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib/index.html)> Acesso: 05 jan. 2009.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: FLACSO do Brasil, 1991.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação em tempos de contradição. **Anpae**, [200-]. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/65.pdf>> Acesso: 12 dez. 2008.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz popular**. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará, 1995.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3.<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 39, 2000, p. 21-32. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n39/v14a39a04.pdf>> Acesso: 17 dez. 2008.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta dos Movimentos Sociais das Américas**. Belém, 2009. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=6277>> Acesso: 21 fev. 2009.

FREITAS, L. C. *et al.* **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção Fronteiras Educacionais).

GARCIA, M. M. da S. Eleição de diretores: a experiência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Brasília, v. 7, n. 1/2, p. 80-102, jan./dez. 1991.

GARGARELLA, R. Liberalismo diante do Socialismo. In: VITA, A. de & BORON, A. A. (orgs.). **Teoria e Filosofia Política**: a recuperação dos clássicos no debate latino-americano. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 95-118.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2. ed. Loyola: São Paulo, 2001.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994. (Questões da nossa época; v. 5).

GONÇALVES, M. D. de S. **Autonomia da escola e neoliberalismo**: estado e escola pública. São Paulo, 1994, 123 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GONÇALVES, M. D. de S. A gestão da Educação no Paraná: Ascenso e descenso democrático APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ. **Caderno Pedagógico N.º 3**, Curitiba, PR, n. 3, 2002.

GOUVEIA, A. B. **Associativismo e Educação**: da luta pela escola à necessidade da democracia na escola. Curitiba, 2006. Não publicado.

GOUVEIA, A. B. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal**: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina

(2001-2004). São Paulo, 2008, 286 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M. **Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino**: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná. Projeto de Pesquisa, NuPE/UFPR, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/observ2.pdf>> Acesso : 18 mar. 2008.

HACHEM, S. A. de S. **Gestão escolar compartilhada no Paraná**: caminho para a excelência na educação? Curitiba, 2000, 217 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

HOBBS, E. A Revolução Francesa. In: **A era das revoluções**. São Paulo: Paz e Terra, 1976, p. 71-94.

HORA, D. L. Democracia, educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./jun. 2006, p. 65-87. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/459/442>> Acesso: 12 out. 2008.

HOMERO. **Ilíada**. Tradução de: MENDES, Odorico. Organização, prefácio e notas de Sálvio Luiz Nienkötter. Cotia, SP: Ateliê Editorial; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

IANNI, O. O declínio do Brasil-nação. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, 2000, p. 51-58. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a06.pdf>> Acesso: 17 dez. 2008.

LASKI, H. J. **O liberalismo europeu**. Tradução de: CABRAL, Álvaro. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1973.

LAURELL, A C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. IN: LAURELL, A C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEISTER, M. A polis ateniense. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, ano 6, n. 1, 2006, p. 15-27. Disponível em: <<http://www.fieo.br/edifio/index.php/rmd/article/viewFile/22/32>> Acesso: 17 ago. 2008.

LEME, M. **Todos ao Encontro Nacional contra as Reformas Neoliberais**. Disponível em: <<http://www.sr-cio.org>> Acesso: 05 mai. 2008.

LIMA, A. B. de. Democracia ou Democracias? In: LIMA, A. B. de. (org). **Políticas educacionais do estado do Paraná**: qual democracia? Cascavel: EDUNIOESTE, 2006, p. 31-72.

LIMA, A. B. de.; VIRIATO, E. O. **As políticas de descentralização, participação e autonomia:** desestatizando a educação pública. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/23/textos/0523t.pdf>> Acesso: 18 nov. 2005.

LOPES, E. M. S. T. **Origens da Educação Pública:** a instrução na revolução burguesa do século XVIII. São Paulo: Loyola, 1981.

LOPES, N. F. M. **A função do diretor do ensino fundamental e médio:** uma visão histórica e atual. Campinas, 2002, 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

LUKÁCS, G. Teses de Blum (Extrato) A ditadura democrática. In: CHASIN, J. *et al* (Org.) **Revista Temas de ciências humanas.** São Paulo: Lech, 1980, nº 7, p. 19-22.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Tradução de: CAIXEIRO, Nathanael C. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I, v.1. Tradução de: SANT'ANNA, Reginaldo. 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, K. & ENGELS, F. As lutas de Classes na França de 1848 a 1850. In: MARX, K. & ENGELS, F. **Obras Escolhidas**, v. 1., [19–], p. 93-198.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo:** democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MURANAKA, M. Ap. S.; MINTO, C. A. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001, p. 45–68. (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

NIENKÖTTER, G. C. C. **Conselho Escolar e democratização da escola pública:** a participação dos representantes e representados. Curitiba, 2006, 232 f. Monografia (Especialização em Organização do Trabalho Pedagógico) Universidade Federal do Paraná.

NIENKÖTTER, G. C. C. Conferência Nacional de Educação: mais um passo em direção à democratização da Educação. **Jornal 30 de Agosto Especial - Edição Pedagógica 2009 - APP-Sindicato.** Curitiba, 2009, p. 7-9.

NOGUEIRA, M. A. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (orgs). **Política e gestão da educação:** dois olhares. Niterói, RJ: Biblioteca Anpae, 2002, p. 17-32.

OLIVEIRA, F. Entrevista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de outubro de 2008. Brasil, A8, 01 página.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista.** O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. Memórias do despotismo. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, 2000, p. 59-63. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a07.pdf>> Acesso: 17 dez. 2008.

OLIVEIRA, F. de. Queda da ditadura e democratização do Brasil. IN: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2 ed., 2003, p. 41–51.

PARO, V. H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, n. 186, maio/ago. 1996, p. 376–395.

\_\_\_\_\_. **Por dentro da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 28, n. 2, jul./dez. 2002, p. 11 - 23.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2004.

POCHMANN, M. **Qual desenvolvimento?** Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

PONCE, A. **Educação e luta de classes**. Tradução de: PEREIRA, José Severo de Camargo. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

PRAIS, M. de L. M. **Administração Colegiada na Escola Pública**. Campinas, Sp: Papirus, 1990.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP, 1952.

RODRIGUES, N. A democratização da escola: novos caminhos. **ANDE - Revista da Associação Nacional de Educação**, ano 3, n. 6, 1983, p. 42-48.

RODRIGUES, N. **Por uma nova escola**: o transitório e o permanente na educação. São Paulo: Cortez, 1985. (Autores Associados).

ROSA, J. G. **Grande sertão**: veredas. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1994.

SANDER, B.; DOURADO, L. F. **A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Entidades educacionais se rearticulam dez anos após a promulgação da LDB. Disponível em:



<[http://www.anpae.org.br/anpae/noticias/pronunciamento\\_ldb.html](http://www.anpae.org.br/anpae/noticias/pronunciamento_ldb.html)> Acesso: 17 out. 2008.

SANTOS, J. M. T. P. Tarefas do diretor escolar e dos pedagogos no Conselho Escolar. **Suplemento Pedagógico do Jornal 30 de agosto**. Curitiba: APP Sindicato, fev./mar, 1997.

\_\_\_\_\_. Em defesa da democratização da gestão da educação. *Cadernos da Escola de Educação da Unibrasil*, Curitiba, n. 1, jan./dez. 2004, p. 33–41.

\_\_\_\_\_. A democratização do trabalho pedagógico: indissociabilidade entre o conteúdo democrático e a forma participativa. In: **XXII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Rio de Janeiro. 2005. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. 1 CD-ROM. P. 1 – 14.

SANTOS, T. F. A. M. dos. Os colegiados escolares no contexto da democratização da gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Rio de Janeiro, v. 20 n. 2, jul./dez. 2004, p. 116–136.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. Campinas: Autores Associados, 2003 (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Educação Contemporânea).

SILVA, A. A. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. IN: PARO, V. H. **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 11-31.

SCHÜLER, D. **Origens do discurso democrático**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

SOUZA, Â. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. São Paulo, 2006, 302 f. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. **Gestão de Educação e da Escola**: possibilidades de democratização. Curitiba, 2008. Não publicado.

SOUZA, Â. R. et al. **A política de oferta educacional no Estado do Paraná (2001-2006)**, 2009, no prelo.

SOUZA, S. Z. L de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, set./2003, p. 873-895.

TAVARES, T. M. **Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)**. São Paulo, 2004, Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP.

VEIGA, I. (org). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. Campinas, SP: Papirus, 1995.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. 2 ed. Tradução de: ECHAVARRÍA, José Medina; ROURA-PARELLA, Juan; MÁYNEZ, Eduardo Garcia; MORA, J. Ferráter. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1964.

WOOD, E. M. Sociedade civil e política de identidade. In: WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução de: CASTANHEIRA, P. C. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 205-225.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD com comentários de Dermeval Saviani *et al.* São Paulo: Cortez; ANDE, 1990.

BRASIL. **LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/96**: um trabalho elaborado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Popular: APP-Sindicato, CNTE, 1997.

BRASIL/MEC. Lei Nº. 9394. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL/MEC. **Plano Nacional de Educação/PNE**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos\\_avulsos/miolo\\_PNE.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf)> Acesso: 20 jul. 2008.

BRASIL/MEC. **Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 1990**. Brasília, DF, 1991.

BRASIL/MEC/INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso: 05 fev. 2009.

BRASIL/MEC/INEP. **PDE**: Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB: ensino médio: matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008.

BRASIL/MEC/INEP. **SAEB 2005 primeiros resultados**: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada. Brasília, fev. 2007. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995\\_2005.pdf](http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf)> Acesso: 20 mai. 2009.

BRASIL/MEC/INEP/EDUDATA. **Sistema de Estatísticas Educacionais**. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>> Acesso: 05 dez. 2008.

BRASIL/MEC/SEB. Portaria Ministerial Nº. 2.896/2004. **Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2004.

CUNHA, A. G. da. **Dicionário etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2001. 1 CD-ROM.

MICHELETI, N. L. **Plano de Ação de Governo**: 2001-2004. Londrina, 2000.

PARANÁ. **Constituição Estadual**. Curitiba, 10 dez. 2001.

PARANÁ/CEE. **Deliberação N.º 016/99**. Curitiba, 1999.

PARANÁ/SEED. **Currículo básico para a escola pública do Paraná**. Curitiba, 1990.

PARANÁ/SEED. **Decreto N.º 2.091/93**. Curitiba, 1993.

PARANÁ/SEED. **Decreto N.º 4.313/01**. Curitiba, 2001.

PARANÁ/SEED. **Decreto N.º 849/91**. Curitiba, 1991.

PARANÁ/SEED. Modelo do Estatuto para a criação e registro de uma APMF. Disponível em: <[http://celepar7.pr.gov.br/apm/menu/menu\\_apm.asp](http://celepar7.pr.gov.br/apm/menu/menu_apm.asp)> Acesso em 12 set. 2005.

PARANÁ/SEED. **Lei Complementar N.º 103/2004**. Curitiba, 2004.

PARANÁ/SEED. **Lei N.º 14.231/03**. Curitiba, 26 nov. 2003.

PARANÁ/SEED. **Lei N.º 7.961/84**. Curitiba, 23 nov. 1984.

PARANA/SEED/FUNDEPAR. **Censo escolar 2003**. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/portal/censo/index.php>> Acesso: 27 ago. 2005.

PARANÁ/SEED/SUED/CGE. **Caderno de apoio para elaboração do regimento escolar**. Curitiba: SEED-PR, 2007.

UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org/areas/educacao>> Acesso em: 20 fev. 2009.

## APÊNDICE

Os primeiros registros de atitudes democráticas remontam ao século VIII a. C. no épico *Ilíada*, de Homero. Schüller (2002), alerta para o fato de Homero não ter sido um teórico da democracia: foi um poeta. No entanto, como vivia numa conjuntura de democratização, retratou em seus versos essa sua experiência. Deste ponto de vista, Schüller descreve uma assembleia, ou seja, uma forma de democracia direta, pois conta com a participação de todos:

Examinemos uma assembleia mais antiga, a primeira registrada pela literatura grega e a primeira da *Ilíada*, a que provocou o motivo central do poema, a ira de Aquiles. Gravíssima é a situação, uma peste misteriosa dizima o exército aflito sem que o chefe supremo intervenha. Assuntos militares de extrema gravidade são discutidos diante de todos. O que revela o debate? Uma cidade pacata agredida, mulheres raptadas, um sacerdote ofendido – motivos suficientes para provocar a ira divina. A assembleia dos soldados assiste pasma à exasperação do conflito entre o campeão Aquiles e o chefe supremo das tropas [Agamêmnon]. Assuntos de tamanha gravidade, capazes de pôr em risco a empresa militar, não deveriam ser discutidos em um ambiente fechado? Não é isso o que sente a índole democrática grega. Até questões militares de interesse geral devem ser avaliadas e decididas na presença de todos. (SCHÜLER, 2002, p. 12).

Contudo, o exemplo máximo de participação popular no poema se dá com a intervenção de um integrante das camadas da base do exército grego, ou seja, do povo, na segunda assembleia que aparece na *Ilíada*. Tersites é um soldado grego que, indignado, não se conforma com a proposta de fuga da guerra feita pelo comandante geral, Agamêmnon. Insubordina-se, o ataca verbalmente de forma dura e propõe veladamente uma sedição.

Atrida, que te falta? A rodo os bronzes,  
Tens contigo mulheres que, ao rendermos  
Qualquer cidade, escolhes o primeiro.  
Que inda cobiças? Ouro que te oferte  
Éqüite Frígio em remissão do filho,  
Quer o eu traga em prisões, quer outro Grego?  
Ou moça que se mescle em teus amores  
E apartada retenhas? É miséria  
Ser escândalo aos súditos. Voguemos,  
GREGAS, não GREGOS, raça mole e inerte:  
Cá permaneça e o que tragou digira:  
Aprenda se de ajuda ou não lhe somos  
Quem, de baldões coberto o mais valente,  
A escrava arrebatou-lhe. Ah! se o Pelides  
Não remitisse a cólera e afrouxasse,  
O teu descoco, Atrida, último fora.  
Assim contra Agamêmnon, blasfemava. (HOMERO, 2008, p. 89-90).

Como a *Ilíada* é o texto literário mais antigo produzido no ocidente, dentre os que estão preservados, pode-se por isso afirmar que Tersites é o primeiro revolucionário da literatura ocidental.

Enfrentar o comandante supremo em plena assembleia é uma atitude heróica, mas ao mesmo tempo, reveladora do nível de democracia que existia na Grécia Arcaica. Contudo, Tersites é censurado por Ulisses – motivo de chacota dos colegas –, recolhe-se e permanece em silêncio. Vê-se ali que havia disputa de poder na Grécia arcaica e lançava-se mão da força para calar a voz não hegemônica dos que, embora em assembleia – ícone da democracia –, ousassem dizer o que pensavam. Há que se considerar que no tempo de Homero ainda não havia se estabelecido a democracia como forma de governo nas cidades-estado da Grécia. Isto só se foi consolidar dois séculos mais tarde, na cidade de Atenas. Porém, não se pode perder de vista que a *Ilíada*, embora tradicionalmente tenha sua autoria atribuída a Homero, é na realidade uma compilação de vários cantares populares, todos ligados à guerra de Tróia. Embora tampouco se saiba se esta guerra realmente existiu ou se é mítica, ocorreu – ou teria ocorrido – ao redor do século XII antes de Cristo, o que faz supor que a idéia de democracia remonta ao menos a seu período arcaico grego. (HOMERO, 2008, p. 16-17).

A idéia de democracia, portanto, já aparece bastante desenvolvida no texto literário ocidental mais antigo que se tem acesso e, como dito acima, este texto é uma compilação de poemas da tradição oral. A história de um povo, narrada por este povo e para este povo. A própria construção do poema, então, é *per si* democrática. Da mesma forma, haver nos cantares populares a descrição das assembleias, é mostra que esta idéia democrática estava fixada na realidade daquele povo. Como na passagem do poema descrita acima, o exército para fugir – assunto grave – dependia da decisão da assembleia, isto é, do voto de todos.

Contudo, embora os autores destes poemas pertencessem geralmente a castas inferiores - muitas vezes escravas -, com exceção da fala de Tersites, em todos os discursos diretos na obra de Homero, seja na *Ilíada* ou na *Odisséia*, o sujeito do discurso é o nobre que representa o povo daquele lugar. Ainda que seja um nobre já histórico ou mitológico, pertencente a gerações muito anteriores à geração do poeta-cantor que compõe poeticamente tais discursos. (NIENKÖTTER *In* HOMERO, 2008, p. 22-29).

A este respeito diz Aníbal Ponce, ao contar a história da educação grega:

É preciso que tenhamos a coragem necessária para afastar os mitos literários e para reconhecer o proprietário de escravos e o avarento calculador nesses pretensos semideuses que discursavam, sempre com palavras harmoniosas, debaixo dos pórticos de mármore branco. (PONCE, 2001, p. 43).

Outro autor que questiona o caráter democrático da sociedade grega é Macpherson ao dizer que até os séculos XVIII e XIX a democracia era uma ameaça de classe, ou seja, as estruturas sociais até então sempre foram não-democráticas ou antidemocráticas. Em suas palavras:

Não é novidade absolutamente alguma observar que no principal pensamento político tradicional do Ocidente, de Platão e Aristóteles até os séculos XVIII e XIX, a democracia, caso se pense nela alguma vez, era definida como norma para os pobres, ignorantes e incompetentes, à custa das classes possidentes instruídas e ociosas. A democracia, no modo de ver das camadas mais elevadas das sociedades divididas em classes, significava governo de classe, governo pela classe errada. (MACPHERSON, 1978, p. 16-17).

Por isso, importa não romantizar a democracia demonstrada na literatura clássica antiga, ainda que esta representasse uma espécie de crônica da época; assim como considerar o que a história da Grécia Antiga revela. De forma geral, na cidade de Atenas a democracia se processava por meio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar todas as decisões políticas. A participação na assembleia era facultada a todos os cidadãos atenienses.

A condição de cidadania em Atenas, todavia, era dada apenas aos homens livres, com mais de dezoito anos de idade, filhos de pai ou mãe atenienses. É possível indicar que a democracia ateniense, no plano das idéias, buscava criar as condições estruturais para assegurar, a todo aquele que tivesse adquirido o status de cidadão, a participação no controle dos negócios públicos. Apenas os cidadãos estavam credenciados para usufruírem plenamente dos direitos civis e políticos, podendo, por conseguinte, participar diretamente do governo e de suas instituições políticas (assembleias deliberativas e as magistraturas). (CABRAL NETO, 1997).

A democracia ateniense foi, dessa forma, marcada por fortes elementos de exclusão, na medida em que não se estendia a toda população. Dela eram excluídos os *metecos* – estrangeiros domiciliados em Atenas, na sua maioria gregos de outras regiões - que, mesmo estando obrigados a pagar impostos e a prestar o serviço militar, tinham vetada a participação em cargos públicos. Eram igualmente excluídos os escravos, que constituíam a grande parte da população e todas as mulheres. Ao mesmo tempo em que o corpo político na democracia ateniense era constituído por

uma elite minoritária, havia também problemas no interior mesmo da própria categoria dos cidadãos no que diz respeito às possibilidades reais de participação. (CABRAL NETO, 1997, p. 288-289).

Em relação aos escravos, Aristóteles (1998, p. 45) afirma que, sendo os trabalhadores quase todos escravos, nunca uma república bem organizada os admitiria entre os seus cidadãos e, se os admitisse, não lhes concederia a totalidade dos direitos cívicos, “direitos esses que devem ser reservados aos que não necessitam trabalhar para sobreviver.” E uma sociedade fundada no trabalho escravo não poderia assegurar cultura para todos.



## ANEXO

## SAEB 2003 – Questionário – Diretor

## 1. SEXO:

- (A) Masculino.
- (B) Feminino.

## 2. IDADE:

- (A) Até 24 anos.
- (B) De 25 a 29 anos.
- (C) De 30 a 34 anos.
- (D) De 35 a 39 anos.
- (E) De 40 a 44 anos.
- (F) De 45 a 49 anos.
- (G) De 50 a 54 anos.
- (H) 55 anos ou mais.

## 3. COMO VOCÊ SE CONSIDERA?

- (A) Branco(a).
- (B) Pardo(a).
- (C) Preto(a).
- (D) Amarelo(a).
- (E) Indígena.

## 4. QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO (COM ADICIONAIS, SE HOUVER) COMO DIRETOR(A) DESTA ESCOLA? (Soma de tudo o que você ganha como diretor(a).)

- (A) Até R\$ 240,00.
- (B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
- (C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
- (D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
- (E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
- (F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
- (G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
- (H) Mais de R\$ 3840,00.

## 5. ALÉM DA DIREÇÃO DESTA ESCOLA, VOCÊ EXERCE OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA? (Considere também atividades sem vínculo empregatício.)

- (A) Sim.
- (B) Não. (Passe para a questão 7.)

## 6. QUAL A SUA RENDA BRUTA (A SOMA DE TODOS OS SEUS RENDIMENTOS)?

- (A) Até R\$ 240,00.
- (B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
- (C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
- (D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
- (E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
- (F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
- (G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
- (H) Mais de R\$ 3840,00.

## 7. QUAL É A RENDA BRUTA FAMILIAR?

- (A) Até R\$ 240,00.
- (B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
- (C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
- (D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
- (E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
- (F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
- (G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
- (H) Mais de R\$ 3840,00.

## 8. DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE.

- (A) Não completei o Ensino Fundamental (antigo 1º Grau).
- (B) Ensino Fundamental (antigo 1º Grau).
- (C) Ensino Médio – Magistério (antigo 2º Grau).
- (D) Ensino Médio – outros (antigo 2º Grau).
- (E) Ensino Superior – Pedagogia.
- (F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras.
- (G) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática.
- (H) Ensino Superior – outras Licenciaturas.
- (I) Ensino Superior – outros.

## 9. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ OBTVEU O NÍVEL DE ESCOLARIDADE ASSINALADO NO ITEM ANTERIOR?

- (A) Até 3 anos.
- (B) De 4 a 7 anos.
- (C) De 8 a 14 anos.
- (D) De 15 a 20 anos.
- (E) Há mais de 20 anos.

**SE VOCÊ NÃO FEZ CURSO SUPERIOR, PASSE PARA A PERGUNTA 13.**

## 10. DE QUE FORMA VOCÊ REALIZOU O CURSO SUPERIOR?

- (A) Presencial.
- (B) Semi-presencial.
- (C) A distância.

## 11. ENTRE AS MODALIDADES DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO LISTADAS ABAIXO, ASSINALE A OPÇÃO QUE CORRESPONDE AO CURSO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ COMPLETOU OU ESTÁ CURSANDO:

- (A) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação.
- (B) Aperfeiçoamento (mínimo de 180 horas).
- (C) Especialização (mínimo de 360 horas).
- (D) Mestrado Profissionalizante.
- (E) Mestrado Acadêmico.
- (F) Doutorado.

12. **ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO:**  
 (A) Educação, enfatizando Gestão e Administração Escolar.  
 (B) Educação, enfatizando Área Pedagógica.  
 (C) Outros.
- 
13. **VOCÊ PROMOVEU ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO, ETC) NESTA ESCOLA?**  
 (A) Sim.  
 (B) Não. (Passe para a questão 17.)
- 
14. **QUAL FOI A PROPORÇÃO DE DOCENTES DA SUA ESCOLA QUE PARTICIPOU DAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PROMOVIDAS POR VOCÊ NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?**  
 (A) Menos de 10%.  
 (B) Entre 11% e 30%.  
 (C) Entre 31% e 50%.  
 (D) Mais de 51%.  
 (E) Não sei.
- 
15. **QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE PROMOVIDA POR VOCÊ QUE CONSIDERA MAIS RELEVANTE?**  
 (A) Menos de 20 horas.  
 (B) De 21 a 40 horas.  
 (C) De 41 a 80 horas.  
 (D) Mais de 80 horas.
- 
16. **QUANTOS PROFESSORES FAZEM USO DOS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PROMOVIDAS POR VOCÊ?**  
 (A) Poucos.  
 (B) Menos da metade.  
 (C) Mais da metade.  
 (D) Quase todos.
- 
17. **VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO, ETC) NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?**  
 (A) Sim.  
 (B) Não. (Passe para a questão 20.)
- 
18. **QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE MAIS RELEVANTE DA QUAL VOCÊ PARTICIPOU?**  
 (A) Menos de 20 horas.  
 (B) De 21 a 40 horas.  
 (C) De 41 a 80 horas.  
 (D) Mais de 80 horas.
- 
19. **OS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE QUE VOCÊ PARTICIPOU:**  
 (A) Utilizo quase sempre.  
 (B) Utilizo eventualmente.  
 (C) Utilizo quase nunca.  
 (D) Não utilizo.
- 
20. **HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ É DIRETOR(A) DESTA ESCOLA?**  
 (A) Há menos de 2 anos.  
 (B) De 2 a 4 anos.  
 (C) De 5 a 10 anos.  
 (D) De 11 a 15 anos.  
 (E) Há mais de 15 anos.
- 
21. **HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ EXERCE FUNÇÕES DE DIREÇÃO?**  
 (A) Há menos de 2 anos.  
 (B) De 2 a 4 anos.  
 (C) De 5 a 10 anos.  
 (D) De 11 a 15 anos.  
 (E) Há mais de 15 anos.
- 
22. **HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ TRABALHA EM EDUCAÇÃO?**  
 (A) Há menos de 2 anos.  
 (B) De 2 a 4 anos.  
 (C) De 5 a 10 anos.  
 (D) De 11 a 15 anos.  
 (E) De 16 a 20 anos.  
 (F) Há mais de 20 anos.
- 
23. **VOCÊ ASSUMIU A DIREÇÃO DESTA ESCOLA POR:**  
 (A) Seleção.  
 (B) Só eleição.  
 (C) Seleção e eleição.  
 (D) Indicação de técnicos.  
 (E) Indicação de políticos.  
 (F) Outras indicações.  
 (G) Outra forma.
- 
24. **QUAL A SUA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO NESTA ESCOLA?**  
 (A) Até 20 horas semanais.  
 (B) Até 30 horas semanais.  
 (C) Até 40 horas semanais.  
 (D) Mais de 40 horas semanais.
- 
25. **CONSELHO DE ESCOLA É UM COLEGIADO, CONSTITUÍDO POR REPRESENTANTES DA ESCOLA E DA COMUNIDADE, QUE TEM COMO OBJETIVO ACOMPANHAR AS ATIVIDADES ESCOLARES. NESTE ANO, QUANTAS VEZES O CONSELHO DE SUA ESCOLA SE REUNIU?**  
 (A) Nenhuma vez.  
 (B) Uma vez.  
 (C) Duas vezes.  
 (D) Três vezes ou mais.  
 (E) Não existe Conselho de Escola. (Passe para a questão 30.)

**O CONSELHO DE ESCOLA ESTÁ COMPOSTO POR:**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha)

Representantes	SIM	NÃO
26. Professores	(A)	(B)
27. Alunos	(A)	(B)
28. Funcionários	(A)	(B)
29. Pais	(A)	(B)

**30. OS CONSELHOS DE CLASSE SE REÚNEM COM QUE PERIODICIDADE?**

- (A) Nenhuma vez.  
 (B) Uma vez.  
 (C) Duas vezes.  
 (D) Três vezes ou mais.  
 (E) Não existe Conselho de Classe.

**31. RELATIVAMENTE AO PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA: (Marque apenas UMA alternativa.)**

- (A) Foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação.  
 (B) Foi elaborado por mim.  
 (C) Depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final.  
 (D) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final.  
 (E) Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto.  
 (F) Não sei como foi desenvolvido.  
 (G) Não existe Projeto Pedagógico.

**32. QUAL É O CRITÉRIO PARA A ADMISSÃO DE ALUNOS NESTA ESCOLA? (Marque apenas UMA alternativa.)**

- (A) Prova de seleção.  
 (B) Sorteio.  
 (C) Local de moradia.  
 (D) Prioridade por ordem de chegada.  
 (E) Outro critério.  
 (F) Não existe critério pré-estabelecido.

**33. NESTA ESCOLA QUAL O CRITÉRIO UTILIZADO PARA FORMAÇÃO DAS TURMAS?**

(Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Homogeneidade quanto à idade.  
 (B) Homogeneidade quanto ao rendimento escolar.  
 (C) Heterogeneidade quanto à idade.  
 (D) Heterogeneidade quanto ao rendimento escolar.  
 (E) Não houve critério.

**34. NESTE ANO, QUAL FOI O CRITÉRIO MAIS IMPORTANTE PARA A ATRIBUIÇÃO DAS TURMAS DE 1ª A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL AOS PROFESSORES? (Marque apenas UMA alternativa.)**

- (A) Esta escola não oferece 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.  
 (B) Preferência dos professores.  
 (C) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais rápida.  
 (D) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta.  
 (E) Manutenção do professor com a mesma turma.  
 (F) Revezamento dos professores entre as séries.  
 (G) Sorteio das turmas entre os professores.  
 (H) Outro critério.  
 (I) Não houve critério preestabelecido.

**35. NESTA ESCOLA, QUAL É O PERCENTUAL DE PROFESSORES COM VÍNCULO ESTÁVEL (ESTATUTÁRIO OU CELETISTA)?**

- (A) Menor ou igual a 25%  
 (B) De 26% a 50%  
 (C) De 51% a 75%  
 (D) De 76% a 90%  
 (E) De 91% a 100%

**36. NA SUA ESCOLA HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE ABANDONO?**

- (A) Sim, e o programa está sendo aplicado.  
 (B) Sim, mas ainda não foi implementado.  
 (C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.  
 (D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

**37. NA SUA ESCOLA HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE REPROVAÇÃO?**

- (A) Sim, e o programa está sendo aplicado.  
 (B) Sim, mas ainda não foi implementado.  
 (C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.  
 (D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

**38. ESTA ESCOLA DESENVOLVE, REGULARMENTE, ALGUM PROGRAMA DE APOIO OU REFORÇO DE APRENDIZAGEM PARA OS ALUNOS (monitoria, aula de reforço, etc)?**

- (A) Sim.  
 (B) Não.

**QUE ATIVIDADES EXTRACURRICULARES A ESCOLA DESENVOLVE, REGULARMENTE, PARA OS ALUNOS?**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

ATIVIDADES	Sim	Não
39. Esportivas.	(A)	(B)
40. Artísticas (Música, teatro, trabalhos artesanais).	(A)	(B)

**DIGA SE SÃO DESENVOLVIDAS NESTA ESCOLA:**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
41. Atividades que privilegiam a pluralidade étnica e cultural.	(A)	(B)
42. Ações de orientação aos pais e responsáveis.	(A)	(B)
43. Ações articuladas com órgãos de proteção a crianças e adolescentes.	(A)	(B)
44. Ações programadas e regulares de apoio a famílias carentes.	(A)	(B)
45. Ações em parceria com os setores responsáveis pela saúde.	(A)	(B)

**46. OS ESPAÇOS DE SUA ESCOLA SÃO UTILIZADOS PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS?**

- (A) Sim, planejadas apenas pela escola.  
 (B) Sim, planejadas apenas pela comunidade.  
 (C) Sim, planejadas conjuntamente.  
 (D) Não.

**NESTE ANO, OCORRERAM NESTA ESCOLA:**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
47. Eventos da comunidade usando instalações, equipamentos ou recursos da escola.	(A)	(B)
48. Eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade (shows, teatro, palestras...).	(A)	(B)
49. Eventos da escola e destinados à comunidade externa (cursos, práticas esportivas, palestras).	(A)	(B)
50. Campanhas de solidariedade promovidas pela escola.	(A)	(B)
51. Campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola.	(A)	(B)
52. Comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins.	(A)	(B)
53. Comunidade participando em mutirão para limpeza da escola.	(A)	(B)
54. Comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola.	(A)	(B)

**CONSIDERE AS CONDIÇÕES EXISTENTES PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE DIRETOR**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
55. Há apoio de instâncias superiores?	(A)	(B)
56. Há apoio da comunidade à sua gestão?	(A)	(B)
57. Há troca de informações com diretores de outras escolas?	(A)	(B)
58. Há interferências externas à escola e à comunidade em sua gestão?	(A)	(B)

**PARA EVITAR QUE OS ALUNOS FALTEM ÀS AULAS:**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
59. Os professores falam com os alunos.	(A)	(B)
60. Os pais/responsáveis são avisados, por comunicação escrita.	(A)	(B)
61. Os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto em reunião de pais.	(A)	(B)
62. Os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto individualmente.	(A)	(B)
63. A escola envia alguém à casa do aluno.	(A)	(B)



**ALGUMAS AFIRMAÇÕES SÃO USADAS PARA EXPLICAR AS DIFICULDADES DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS.**

**ASSINALE SUA POSIÇÃO, CONSIDERANDO A SITUAÇÃO DOS ALUNOS DESTA ESCOLA:**

**(Marque apenas UMA opção em cada linha.)**

<b>As dificuldades de aprendizagem:</b>	<b>Concordo</b>	<b>Discordo</b>
64. São localizadas na escola devido à carência de infra-estrutura física e/ou pedagógica.	(A)	(B)
65. São decorrentes do ambiente de insegurança física da escola.	(A)	(B)
66. Relacionam-se à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	(A)	(B)
67. Estão relacionadas ao não cumprimento do conteúdo curricular.	(A)	(B)
68. Decorrem da baixa expectativa dos professores sobre o desempenho dos alunos.	(A)	(B)
69. Estão vinculadas à baixa auto-estima dos professores.	(A)	(B)
70. São decorrentes do nível cultural dos pais dos alunos.	(A)	(B)
71. Estão vinculadas à baixa auto-estima dos alunos.	(A)	(B)

**RESPONDA SE CADA UMA DAS SEGUINTE SITUAÇÕES OCORREU OU NÃO NESTA ESCOLA, NESTE ANO.**

**(Marque apenas UMA opção em cada linha.)**

<b>OCORREU NA ESCOLA:</b>	<b>Não</b>	<b>Sim, mas não foi um problema grave</b>	<b>Sim, e foi um problema grave</b>
72. Insuficiência de recursos financeiros?	(A)	(B)	(C)
73. Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries?	(A)	(B)	(C)
74. Carência de pessoal administrativo?	(A)	(B)	(C)
75. Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)?	(A)	(B)	(C)
76. Falta de recursos pedagógicos?	(A)	(B)	(C)
77. Interrupção das atividades escolares?	(A)	(B)	(C)
78. Alto índice de faltas por parte de professores?	(A)	(B)	(C)
79. Alto índice de faltas por parte de alunos?	(A)	(B)	(C)
80. Rotatividade do corpo docente?	(A)	(B)	(C)
81. Problemas disciplinares causados por alunos?	(A)	(B)	(C)

**INDIQUE SE NESTA ESCOLA ELES EXISTEM OU NÃO E QUAL O ESTADO DAS CONDIÇÕES DE USO DESTES RECURSOS.**

**(Marque apenas UMA opção em cada linha.)**

	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Inexistente</b>
82. Computadores para uso dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
83. Acesso à internet para uso dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
84. Computadores para uso dos professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
85. Acesso à internet para uso dos professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
86. Computadores exclusivamente para uso administrativo.	(A)	(B)	(C)	(D)
87. Fitas de vídeo (educativas).	(A)	(B)	(C)	(D)
88. Fitas de vídeo (lazer).	(A)	(B)	(C)	(D)
89. Jornais e revistas informativas.	(A)	(B)	(C)	(D)
90. Livros ou publicações de consulta para os professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
91. Máquina copiadora.	(A)	(B)	(C)	(D)
92. Máquina de datilografia.	(A)	(B)	(C)	(D)
93. Impressora.	(A)	(B)	(C)	(D)
94. Retroprojektor.	(A)	(B)	(C)	(D)
95. Projetor de slides.	(A)	(B)	(C)	(D)
96. Videocassete.	(A)	(B)	(C)	(D)
97. Televisão.	(A)	(B)	(C)	(D)
98. Antena parabólica.	(A)	(B)	(C)	(D)

continua...

INDIQUE SE NESTA ESCOLA ELES EXISTEM OU NÃO E QUAL O ESTADO DAS CONDIÇÕES DE USO DESTES RECURSOS.

(continuação)

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
99. Linha telefônica.	(A)	(B)	(C)	(D)
100. Aparelho de som.	(A)	(B)	(C)	(D)
101. Biblioteca.	(A)	(B)	(C)	(D)
102. Quadra de esportes.	(A)	(B)	(C)	(D)
103. Laboratório.	(A)	(B)	(C)	(D)
104. Auditório.	(A)	(B)	(C)	(D)
105. Sala para atividades de música.	(A)	(B)	(C)	(D)
106. Sala para atividades de artes plásticas.	(A)	(B)	(C)	(D)

ESTA ESCOLA PARTICIPA DOS SEGUINTE PROGRAMAS DE APOIO FINANCEIRO:

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim	Não	Não se aplica
107. Programa de Financiamento do Governo Federal?	(A)	(B)	(C)
108. Programa de Financiamento do Governo Estadual?	(A)	(B)	(C)
109. Programa de Financiamento do Governo Municipal?	(A)	(B)	(C)

ESTA ESCOLA PARTICIPA DOS SEGUINTE PROGRAMAS?

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim	Não	Não se aplica
110. Parâmetros em ação.	(A)	(B)	(C)
111. Escola Ativa.	(A)	(B)	(C)
112. Proformação (Programa de Formação de Professores em Exercício).	(A)	(B)	(C)
113. GESTAR (Programa de Gestão Pedagógica da Escola).	(A)	(B)	(C)
114. PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola).	(A)	(B)	(C)
115. PME (Projeto de Melhoria da Escola).	(A)	(B)	(C)
116. SIIG (Sistema Integrado de Formação Gerencial).	(A)	(B)	(C)
117. PNBE (Programa Nacional Biblioteca na Escola).	(A)	(B)	(C)
118. Proinfo (Programa Informática na Educação).	(A)	(B)	(C)

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

119. QUEM ESCOLHEU OS LIVROS DIDÁTICOS UTILIZADOS NESTA ESCOLA?

(Escolha apenas UMA alternativa de resposta)

- (A) A equipe de professores da disciplina correspondente.
- (B) O coordenador pedagógico, orientador educacional e eu, depois de consultar a equipe de professores da disciplina correspondente.
- (C) O coordenador pedagógico ou orientador educacional escolheram sozinhos.
- (D) Eu escolhi sozinho.
- (E) Órgãos de gerência externa à escola.
- (F) Não sei.

**NESTE ANO, OCORRERAM AS SEGUINTE SITUAÇÕES:**

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
120. Os livros chegaram em tempo hábil para o início das aulas?	(A)	(B)
121. Faltaram livros para os alunos?	(A)	(B)
122. Sobraram livros?	(A)	(B)
123. Os livros escolhidos foram os recebidos?	(A)	(B)

**PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FEDERAL**

**124. QUANTOS DOS ALUNOS DESTA ESCOLA SÃO BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FEDERAL?**

- (A) Até 10% dos alunos.
- (B) De 11% a 20% dos alunos.
- (C) De 21% a 30% dos alunos.
- (D) De 31% a 40% dos alunos.
- (E) De 41% a 50% dos alunos.
- (F) Mais de 51% dos alunos.

**125. VOCÊ CONHECE COMO FUNCIONA O CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL?**

- (A) Sim.
- (B) Não.

**126. VOCÊ JÁ SE RELACIONOU COM O CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL?**

- (A) Sim.
- (B) Não.

**127. QUEM CONTROLA A FREQUÊNCIA DOS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA?**

- (A) O secretário da escola.
- (B) O próprio professor.
- (C) Outra pessoa.
- (D) Não sei.
- (E) Não controlamos.
- (F) Não se aplica.

**128. QUANDO OS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FALTAM ÀS AULAS, A ESCOLA:**

- (A) Avisa à família.
- (B) Avisa ao Conselho de Controle Social.
- (C) Somente é feito um registro da ausência.
- (D) Não se faz nada.
- (E) Não se aplica.

**129. VOCÊ CONHECE OS RESULTADOS DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - SAEB?**

- (A) Sim.
- (B) Não.

### VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

NESTE ANO, ACONTECERAM OS SEGUINTE FATOS:	Agente Externo (estranho à escola)		Agente causador Interno (da própria escola)	
	Sim	Não	Sim	Não
130. Atentado à vida de professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
131. Atentado à vida de alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
132. Furto a professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
133. Furto a alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
134. Roubo (com uso de violência) a professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
135. Roubo (com uso de violência) a alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
136. Furto de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
137. Roubo (com uso de violência) de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
138. Quebra intencional de equipamento	(A)	(B)	(C)	(D)

NESTE ANO, OS SEGUINTE EVENTOS FIZERAM OU NÃO PARTE DO COTIDIANO DA ESCOLA:	Agente causador externo (estranho à escola)			Agente causador interno (da própria escola)		
	Nunca	Ocasional-mente	Sempre	Nunca	Ocasional-mente	Sempre
139. Pichação de muros ou paredes das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
140. Depredação das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
141. Sujeira nas dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
142. Sujeira nas dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
143. Pichação de muros ou paredes das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
144. Depredação das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
145. Depredação de banheiros.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
146. Consumo de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
147. Consumo de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
148. Tráfico de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
149. Tráfico de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)

NESTE ANO, OS SEGUINTE EVENTOS FIZERAM OU NÃO PARTE DO COTIDIANO DA ESCOLA:	Sim	Não
150. Membros da comunidade escolar portando arma de fogo.	(A)	(B)
151. Membros da comunidade escolar portando arma branca (faca, canivete, estilete, etc).	(A)	(B)
152. Ação de gangs nas dependências externas da escola.	(A)	(B)
153. Ação de gangs nas dependências internas da escola.	(A)	(B)

NESTE ANO, HOUE:	Quem foi o agressor?			
	Aluno		Professor	
	Sim	Não	Sim	Não
154. Agressão verbal a professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
155. Agressão física a professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
156. Agressão verbal a alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
157. Agressão física a alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
158. Agressão verbal a funcionários.	(A)	(B)	(C)	(D)
159. Agressão física a funcionários.	(A)	(B)	(C)	(D)